VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008



Fundación Foessa
Fomento de Estudios Sociales y de Sociologia Aplicada

San Bernardo, 99 bis
28015 Madrid
informacion@foessa.org
www.foessa.es

San Bernado, 99 bis
28015 Madrid
Teléf.: 91 444 10 00
publicaciones@caritas.es
www.caritas.es

ISBN: 978-84-8440-490-3

Depósito Legal: M-44410-2008

Preimpresión e impresión:

Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 Móstoles (Madrid)

Impreso en España/*Printed in Spain*



A) Equipo investigador

Coordinador:

Víctor Renes Ayala. *Responsable del Departamento de Estudios de FOESSA y de Cáritas Española.*

Coordinadores de los capítulos:

1. **Rafael Muñoz de Bustillo Llorente.** *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.*
2. **Luis Ayala Cañón.** *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*
3. **Miguel Laparra Navarro** *y* **Begoña Pérez Eransus**. *ALTER Grupo de Investigación. Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.*
4. **Ana Arriba González de Durana.** *Investigadora RyC, Área de Sociología. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. Profesores de la Universidad Pública de Navarra.*
5. **Gregorio Rodríguez Cabrero.** *Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá.*
6. **Fernando Vidal Fernández.** *Profesor Titular de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*
7. **Antonio Izquierdo Escribano.** *Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña. Representante español y experto en Migraciones Internacionales del SOPEMI en la OCDE.*
8. **Jaime Atienza Azcona.** *Economista e investigador senior del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.*

Autores y colaboradores de los equipos de investigación:

Alamá Sabater, Luisa. *Profesora de la Universidad Jaume I de Castelló.*

Alguacil Gómez, Julio. *Profesor Titular de Sociología en la Universidad Carlos III de Madrid.*

Antón, Fernando. *Investigador de la Universidad Complutense de Madrid.*

Arregui Gorospegui, Begoña. *Profesora Titular de la Universidad del País Vasco.*

Arriba González de Durana, Ana. *Investigadora RyC. Área de Sociología. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. Universidad de Alcalá.*

Atienza Azcona, Jaime. *Economista e investigador senior del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.*

Ayala Cañón, Luis. *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*

Azagra Albericio, Pilar. *Profesora de la Facultad de Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.*

Azpitarte Raposeiras, Francisco. *Investigador del Departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*

Bárcena Martín, Elena. *Profesora Contratada Doctora de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

Blasco Juliá, Jaume. *Investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitat Autónoma de Barcelona.*

Bordas Martínez, Julio. *Profesor Titular de Sociología de la UNED y Patrono de la Fundación FOESSA.*

Cabrera Cabrera, Pedro José. *Catedrático de Sociología. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*

Canto Sánchez, Olga. *Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*

Carrasco Carpio, Concepción. *Profesora Contratada Doctora Área de Sociología de la Universidad de Alcalá.*

Casado Pérez, Demetrio. *Director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO).*

Cayo Pérez Bueno, Luis. *Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).*

Chulilla Cano, Juan Luis. *Profesor de la Facultad de Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.*

Cortés Alcalá, Luis. *Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid.*

De Lorenzo, Rafael. *Secretario General del Consejo General de la ONCE.*

Del Castillo Sanz, Andrés. *Profesor de la Facultad de Informática de la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid.*

Del Río Otero, Coral. *Profesora Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*

Del Valle Gómez, Gabriela. *Investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitat Autónoma de Barcelona.*

Esteve Mora, Fernando. *Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.*

Fernández Jurado, Yolanda. *Profesora Propia Agregada. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*

Fernández Morales, Antonio. *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

Fernández Viguera, Blanca. *Profesora Titular de Escuela Universitaria. Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.*

Galve, Mariano. *Psiquiatra. Consejero de Cáritas Diocesana de Zaragoza.*

García García, Ángel. *Colaborador de ALTER Grupo de Investigación. Área de Trabajo Social y Servicios Sociales. Universidad Pública de Navarra.*

García Lizana, Antonio. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

García Serrano, Carlos. *Profesor Titular de Universidad del Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica de la Universidad de Alcalá.*

Giménez Marín, Francisco Javier. *Sociólogo Equipo EDIS.*

Gómez Ciriano, Emilio José. *Profesor Colaborador Doctor. Escuela Universitaria de Trabajo Social de Cuenca. Universidad de Castilla-La Mancha.*

Gradín Lago, Carlos. *Profesor Titular de Universidad del Departamento de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*

Guijarro, Alberto. *Ingeniero Industrial por la Universidad Politécnica de Madrid y miembro del GOCMA.*

Guinea, Daniel. *Investigador postdoctoral I3P del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.*

Itriago, Deborah. *Investigadora asociada del Departamento de Estudios y Campañas de Intermón Oxfam.*

iturbide Rodrigo, Rut. *Ayudante de proyectos de la Universidad Pública de Navarra.*

Izquierdo Escribano, Antonio. *Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña. Representante español y experto en Migraciones Internacionales del SOPEMI en la OCDE.*

Juárez Rodríguez, Almudena. *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*

Jurado Málaga, Antonio. *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Extremadura.*

Laparra Navarro, Miguel. *Profesor Titular de la Universidad Pública de Navarra.*

Lázaro Fernández, Santa. *Profesora Titular de Psicología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*

Lluch Frechina, Enrique. *Profesor de Economía de la Universidad CEU Cardenal Herrera de Valencia.*

López Adrover, Carla. *Departamento de Programas de UNAD.*

López de la Nieta Beño, Myriam. *Profesora Asociada. Sociología de la Educación. Facultad de Educación. Universidad Complutense de Madrid*

Lumbreras, Julio. *Profesor de la ETS de Ingenieros Industriales y miembro del GOCMA, Grupo de Cooperación en Calidad, Organización y Medioambiente.*

Malo, Miguel Ángel. *Profesor Titular del Departamento de Economía e Historia Económica de la Universidad de Salamanca.*

Marbán Gallego, Vicente. *Profesor Contratado Doctor de la Universidad de Alcalá.*

Martín Nieto, Javier. *Director de Comunicación UNAD y de la RIOD.*

Martín Reyes, Guillermina. *Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

Martínez, Carlos. *Investigador de la Universidad Complutense de Madrid.*

Martínez Arrieta Márquez de Prado, Teresa. *Psicóloga del SAJIAD (Servicio de Asesoramiento a Jueces e Información y Atención a Drogodependientes).*

Martínez Buján, Raquel. *Profesora Ayudante de Sociología de la Universidade da Coruña.*

Martínez de Lizarrondo Artola, Antidio. *Profesor Asociado del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Martínez López, Rosa. *Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*

Meneses Falcón, Carmen. *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*

Molpeceres Abella, Mercedes. *Profesora de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid.*

Moreno Fuentes, Francisco Javier. *Investigador, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC).*

Mota López, Rosalía. *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*

Muñoz de Bustillo, Rafael. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.*

Navarrete Ruiz, Jimena. *Investigadora de la Universidad Complutense de Madrid.*

Navarro Ruiz, Carolina. *Profesora Contratada Doctora de Economía Aplicada de la UNED.*

Núñez Villaverde, Jesús A. *Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).*

Obradors Pineda, Anna. *Investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitad Autónoma de Barcelona.*

Pérez Eransus, Begoña. *Profesora Titular de Escuela del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Pérez Mayo, Jesús. *Profesor Contratado Doctor de Economía Aplicada de la Universidad de Extremadura.*

Pérez Yruela, Manuel. *Profesor de Investigación de Sociología del CSIC, Director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA).*

Renes Ayala, Víctor. *Responsable del Departamento de Estudios de FOESSA y de Cáritas Española.*

Rey Marcos, Francisco. *Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).*

Rodríguez, Arantxa. *Profesora Titular de la Universidad del País Vasco.*

Rodríguez Cabrero, Gregorio. *Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá.*

Rubio Guzmán, Eva. *Profesora de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas.*

Ruiz Olabuenaga, José I. *Catedrático Emérito de la Facultad de Sociología de la Universidad de Deusto.*

Ruiz Villafranca, Raúl. *Sociólogo Equipo EDIS.*

Sarasa Urdiola, Sebastián. *Profesor Titular de la Universidad Pompeu i Fabra.*

Sastre García, Mercedes. *Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidad Complutense.*

Segovia Bernabé, José Luis. *Profesor de Análisis de la Realidad y Moral Social. Inst. Sup. Pastoral. Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid*

Solanes Corella, Ángeles. *Profesora Titular de la Universitat de València.*

Subirats Humet, Joan. *Catedrático de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del instituto de Gobierno y Políticas Públicas.*

Terrén Lalana, Eduardo. *Profesor Titular de la Universidad de Salamanca.*

Trujillo Carmona, Manuel. *Coordinador de la Sección de Estadística del IESA-CSIC.*

Ubrich, Thomas. *Sociólogo Equipo EDIS.*

Vidal Fernández, Fernando. *Profesor Titular de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*

Villalón Ogáyar, Juan José. *Profesor del Departamento de Sociología III (Tendencias Sociales). UNED.*

Villar Herranz, Cristina. *Socióloga Equipo EDIS.*

Zurdo Alaguero, Ángel. *Profesor de Sociología de la Universidad de Alcalá.*

B) Consejo científico

Aliena Miralles, Rafael. *Profesor Titular de Universidad del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Valencia.*

Alonso Torrens, Francisco Javier. *Presidente de la Fundación FINSOA (Fundación para la Investigación Social Operativa y Aplicada), miembro del Consejo de Dirección y Administración de EDIS.*

Arriba González de Durana, Ana. *Investigadora RyC, Área de Sociología. Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica. Universidad de Alcalá.*

Ayala Cañón, Luis. *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*

Atienza Azcona, Jaime. *Economista e investigador senior del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.*

Canto Sánchez, Olga. *Profesora Titular de Economía Aplicada de la Universidade de Vigo.*

García Lizana, Antonio. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Málaga.*

Izquierdo Escribano, Antonio. *Catedrático de Sociología en la Universidad de Coruña. Representante español y experto en Migraciones Internacionales del SOPEMI en la OCDE.*

Laparra Navarro, Miguel. *Profesor Titular. ALTER Grupo de Investigación. Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.*

Lluch Frechina, Enrique. *Profesor de Economía de la Universidad CEU Cardenal Herrera.*

Muñoz de Bustillo, Rafael. *Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca.*

Ortega Carpio, María Luz. *Profesora Titular del Área de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Empresariales adscrita a la Universidad de Córdoba ETEA-Institución Universitaria de la Compañía de Jesús.*

Pérez Yruela, Manuel. *Profesor de Investigación de Sociología del CSIC y Director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA).*

Rodríguez Cabrero, Gregorio. *Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá.*

Ruiz Olabuenaga, José I. *Catedrático Emérito de la Facultad de Sociología de la Universidad de Deusto.*

Subirats Humet, Joan. *Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.*

Toharia Cortés, Luis. *Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico. Universidad de Alcalá.*

Vernis i Domènech, Alfred. *Profesor Titular del Departamento de Política de Empresa. Instituto de Innovación Social-ESADE. Universidad Ramón Llull.*

Vidal Fernández, Fernando. *Profesor Titular de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*

C) Comité técnico

Abril Fernández, Ana. *Coordinadora del Área Análisis Social y Desarrollo. Cáritas Española.*

Atienza Azcona, Jaime. *Economista e investigador senior del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.*

Ayala Cañón, Luis. *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.*

Lorenzo Gilsanz, Francisco J. *Secretario Técnico de la Fundación FOESSA.*

Renes Ayala, Víctor. *Responsable del Departamento de Estudios de FOESSA y de Cáritas Española.*

Vidal Fernández, Fernando. *Profesor Titular de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*

D) Realización de la encuesta

Laparra Navarro, Miguel. *ALTER. Profesor Titular de la Universidad Pública de Navarra (coordinador).*

Giménez Marín, Francisco Javier. *Sociólogo Equipo EDIS.*

Iturbide, Rut. *Universidad Pública de Navarra.*

Obradors Pineda, Anna. *Investigadora del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universitad Autónoma de Barcelona.*

Pérez Eransus, Begoña. *Profesora Titular de Escuela del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra.*

Sarasa Urdiola, Sebastián. *Profesor Titular de la Universidad Pompeu i Fabra*

Trujillo Carmona, Manuel. *Coordinador de la Sección de Estadística del IESA-CSIC.*

Muestra:

Trujillo Carmona, Manuel. *Coordinador de la Sección de Estadística del IESA-CSIC.*

Trabajo de campo y proceso de datos:

EDIS (Equipo de Investigación Sociológica S.A.).

Í

Índice

Presentación 17

Los retos del desarrollo social en nuestra sociedad 21

Introducción 29

Capítulo 1. La visión del desarrollo social en el siglo XXI 39

- **1.1.** Introducción 41
- **1.2.** La evolución del concepto de desarrollo en el discurso oficial 43
- **1.3.** Una visión desde el Norte: PIB y desarrollo social 49
- **1.4.** Propuestas de indicadores alternativos 61
- **1.5.** Desarrollo social en el siglo XXI 65
- **1.6.** Conclusiones 79
- **1.7.** Bibliografía 83

Capítulo 2. Desigualdad, pobreza y privación 87

- **2.1.** Introducción 89
- **2.2.** La distribución de la renta y la riqueza: principales tendencias y factores determinantes 93
- **2.3.** La pobreza en la España contemporánea 105
- **2.4.** Crecimiento económico, desigualdad y pobreza desde la perspectiva territorial 127
- **2.5.** Desigualdad y riesgo de pobreza en el marco europeo 137
- **2.6.** La dinámica de la pobreza en España: cronicidad, transitoriedad y recurrencia 145

2.7. Pobreza y condiciones de vida 155
2.8. Conclusiones 163
2.9. Bibliografía 169

Capítulo 3. La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación 173

3.1. Introducción 175
3.2. ¿Qué entendemos por exclusión social? 177
3.3. Un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión 207
3.4. Las características de los hogares afectados por procesos de exclusión 221
3.5. La configuración del espacio social de la exclusión en España 241
3.6. Perdedores en tiempos de bonanza 263
3.7. La dimensión territorial de la exclusión social 279
3.8. Conclusiones 289
3.9. Bibliografía 293

Capítulo 4. Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social 299

Introducción 301

4.1. Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad 305

4.1.1. Introducción 307
4.1.2. Los hogares vulnerables o en riesgo de exclusión 307
4.1.3. ¿Cómo de importante es el «atrapamiento» en la temporalidad? 311
4.1.4. La evolución de la política de mercado de trabajo y los riesgos de exclusión 317
4.1.5. Conclusiones 321
4.1.6. Bibliografía 323

4.2. Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas 325

4.2.1. Introducción. Protección de rentas, exclusión social y pobreza 327
4.2.2. Desarrollo de los mecanismos de protección de rentas 327
4.2.3. Estructura, cobertura e intensidad de la protección por rentas: evolución de la última red protectora 331
4.2.4. Aproximación al papel de la protección de rentas en los hogares 340
4.2.5. Conclusiones 344
4.2.6. Bibliografía 346

4.3. La exclusión residencial en España 347

4.3.1. Introducción 349
4.3.2. El sistema de provisión residencial en España 349
4.3.3. El acceso a la vivienda 353
4.3.4. Los principales componentes de la exclusión residencial 357
4.3.5. Pobreza y situación residencial 362
4.3.6. Intervención pública y exclusión residencial 364
4.3.7. A modo de breve conclusión 366
4.3.8. Bibliografía 368

4.4. Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria 369

4.4.1. Introducción 371
4.4.2. La política educativa española 371
4.4.3. Concepto de exclusión y vulnerabilidad educativa 372
4.4.4. Niveles educativos de la población 374
4.4.5. Abandono educativo de los jóvenes 379
4.4.6. Sistema educativo y fracaso escolar 382
4.4.7. Conclusiones 388
4.4.8. Bibliografía 390
4.4.9. Anexo 391

4.5. Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social 395

4.5.1. Introducción 397
4.5.2. Universalización y limitaciones en el acceso a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud 397
4.5.3. Usos diferenciales y equidad en el SNS 400
4.5.4. Desigualdades en salud 403
4.5.5. Política sanitaria y lucha contra la exclusión social 407
4.5.6. Conclusiones 409
4.5.7. Bibliografía 410

4.6. Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades 413

4.6.1. Introducción. Antecedentes y enfoque 415
4.6.2. La rama de los servicios sociales 415
4.6.3. Carencias en los catálogos de los servicios sociales públicos ante las situaciones de pobreza y marginalidad social 416
4.6.4. Factores de exclusión y desigualdad en la protección de los servicios sociales públicos 419
4.6.5. Exclusiones y desigualdades territoriales y sociales 422
4.6.6. Conclusiones 417
4.6.7. Bibliografía 429

Conclusiones 431

1. Introducción 433
2. Políticas sociales y vulnerabilidad 433
3. El papel de la descentralización 433
4. Equilibrios institucionales 438

4.(Anexo). Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI 441

4.A.1. Introducción: bien social por evolución, no por valoración social 443
4.A.2. Cambio social y cambio tecnológico 446
4.A.3. Brecha digital: más allá de la tecnología 447
4.A.4. Dimensiones de la brecha digital 449
4.A.5. Sociedad de la información en España 451
4.A.6. Brecha digital en España 455
4.A.7. Algunas conclusiones críticas 461
4.A.8. Bibliografía 462

Capítulo 5. Actores institucionales y sociales en las políticas sociales 467

5.1. Introducción 469
5.2. El Estado de bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo 471
5.3. El rol del Tercer Sector en el desarrollo social 487
5.4. Sociedad civil y Estado: procesos de participación social y bienestar social 499
5.5. Conclusiones 515
5.6. Bibliografía 519

Capítulo 6. Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social 525

6.1. Introducción. Desarrollo, exclusión y políticas sociales de sentido 527
6.2. Capital social y exclusión 531
6.3. Identidades sociales y exclusión 561
6.4. Capital social e inmigración 569
6.5. Capital social y simbólico en los procesos de empoderamiento e inclusión 575
6.6. Conclusiones 591
6.7. Bibliografía 597

Capítulo 7. El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión 599

7.1. Introducción. Cuatro preguntas sobre la inmigración 601
7.2. Derechos y exclusión: la segmentación jurídico-administrativa 609
7.3. La inmigración laboral en tiempos de bonanza y de crisis 633
7.4. Percepciones, aspiraciones y modelo migratorio 657
7.5. Conclusiones y recomendaciones 673
7.6. Bibliografía 677

Capítulo 8. España en el mundo 681

8.1. Introducción 683
8.2. Tendencias mundiales a comienzos del siglo XXI 685
8.3. El escenario de la gobernanza global 693
8.4. La lucha contra el cambio climático 699
8.5. Comercio e Inversión Extranjera Directa 705
8.6. Ayuda Oficial al Desarrollo y tratamiento de la deuda externa 711
8.7. Movimientos y organizaciones por la justicia global 719
8.8. Conclusiones 725
8.9. Bibliografía 729

Anexo. Nota metodológica de la Encuesta FOESSA 2008 y cuestionarios 731

A.1. Nota metodológica de la Encuesta FOESSA 2008 733
A.2. Encuesta sobre integración social y necesidades sociales 739
A.3. Cuestionario longitudinal 759

P

Presentación

Ya desde su origen, los Informes FOESSA señalaron la importancia de conocer la situación social de España a través del análisis de los procesos en que se manifiesta la evolución social, así como las estructuras y tendencias que se corresponden con esos procesos. En la presentación del I Informe (1966) se exponía con claridad que «no basta con poseer la más extensa "fotografía" de la realidad en que actuamos. Es necesario profundizar en la dinámica misma de esa realidad y en sus causas y efectos sociales y psicosociales más radicales». Y esto tiene plena vigencia hoy.

La Fundación FOESSA consideró necesario entonces este esfuerzo de conocimiento para el «planteamiento y tratamiento sociológico de los problemas sociales, en la construcción y consolidación de una sociedad más justa, en que el bienestar —y también los esfuerzos y sacrificios para alcanzarlo— resulten cada día más equitativamente compartidos y tiendan a igualarse las oportunidades de acceso a los bienes a que todo hombre tiene derecho, no sólo para su elemental subsistencia, sino para el progresivo desarrollo integral de la persona, en el seno de una sociedad en incesante evolución» (ibíd.). Es decir, FOESSA se planteó el desarrollo social integral desde su origen y como razón de ser de su propia génesis. E identificó que el análisis y la investigación sobre los retos y desafíos del desarrollo deben ser realizados desde los puntos de vista sistemático y dinámico de los fenómenos sociales.

A ese objetivo han ido respondiendo los diversos Informes y actividades de la Fundación, en los que, como se indica en la presentación del V Informe, «se enfaticen situaciones que denotan los más graves problemas de desigualdad social o pobreza económica y cultural en España, por entender que esto es lo que motivó, primero, el Plan CCB (Comunicación Cristiana de Bienes) de CÁRITAS y, luego, todos los Informes de FOESSA». Estos conceptos originarios tienen plena vigencia hoy. Acentuar esta visión con relación al estudio del desarrollo social en España no sólo nos sitúa en la perspectiva de una tradición de las ciencias sociales en el análisis de la realidad y de la situación social, sino que responde justamente al enfoque que hoy pretende tener la aportación de la Fundación FOESSA en su conocimiento y aplicación. Se trata de una continuidad creativa, pues apuesta por dar respuesta a las mismas preguntas sobre las condiciones del desarrollo social y del desarrollo humano, acorde, eso sí, a los desarrollos de la sociedad que esta Fundación contribuyó decisivamente a entender y proponer.

Ciertamente, los sucesivos Informes FOESSA, con modificaciones y variaciones en su estructura, han servido para este conocimiento. Todos ellos han abordado la práctica totalidad de aspectos de la situación social y han significado una aportación insustituible en su análisis y diagnóstico, de tal forma que la tarea que más y mejor ha definido a la Fundación FOESSA ha sido la de sus Informes. Hoy la estructura social es diferente de aquella en la que inició esta Fundación sus tareas, y la coyuntura social y cultural no es la misma, como tampoco lo es la de la investigación social. La abundancia de bibliografía, de estudios y trabajos que abordan hoy esos aspectos es tal que la Fundación FOESSA entiende que su labor de conocimiento, análisis y diagnóstico de la situación social de España no tiene que estructurarse necesariamente con el mismo andamiaje con el que se construyeron sus primeros Informes. Esto ha condicionado no sólo la elaboración de este VI Informe FOESSA, sino también los temas de análisis. Sin embargo, aunque el cambio de su estructura modifique el foco de atención de los Informes, no afecta a su enfoque.

Manteniendo, por tanto, el mismo fin, o sea, en palabras del I Informe FOESSA, afrontar «los arduos y graves problemas de la "igualdad de derechos" y de la "lucha contra la pobreza"», se inicia una nueva etapa en los objetivos de las actividades de la Fundación para lograr sus fines. Conocer la situación social nos exige, además de desvelar los desequilibrios de nuestras estructuras sociales y económicas, apoyar el trabajo de aquellas instituciones que, como Cáritas, se han comprometido en la construcción de una sociedad para todos.

Por ello, haciendo presente la historia que dio razón de ser a la Fundación FOESSA y a sus Informes, presentamos el VI Informe sobre «EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA».

A la luz de estos propósitos, el presente Informe pretende abordar el desarrollo social en España desde un enfoque de conjunto. Abordar como tema fundamental de este Informe la cuestión de la exclusión social unida a la cuestión del desarrollo social, lejos de entenderse como una reducción del Informe a la mera descripción de los perfiles específicos de exclusión, supone asumir la relación exclusión-desarrollo como el vector de discernimiento de los procesos sociales que configuran el desarrollo social, considerados como factores que generan vulnerabilidad y exclusión social, y, por ello, como paradigma de entendimiento del significado de nuestro modelo de desarrollo social.

Ello implicará, en consecuencia, estudiar los procesos y estructuras sociales, y también analizar «los efectos sociales de las políticas», es decir, la evaluación social de las políticas. Se trata de una opción perentoria en la medida en que ahora mismo está teniendo una gran vigencia y una especial relevancia la preocupación por el desarrollo social, y no sólo por el crecimiento económico basado en el conocimiento y la información. Y es que, aun en los momentos de intensa generación de riqueza —no sólo a nivel nacional, sino también internacional—, se tiene el convencimiento de que «algo» está quedando sin abordar y resolver.

Por ello, el conjunto de situaciones, de estructuras y políticas, de efectos sociales, que interactúan como elementos de cohesión social o de falta de cohesión, de sustentabilidad o de no sustentabilidad de este modelo social, de integración o de fragmentación, de participación, de justicia social, o de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, deben pasar al primer lugar de la agenda. Se trata de un proyecto cuya finalidad es el desarrollo humano de todos, en especial y muy en particular de los que en esta sociedad no participan plenamente en el mismo y están quedando al margen de lo que debería ser la primera preocupación de toda la sociedad. Esta es nuestra preocupación: que todos podamos disponer de los medios y de las condiciones de desarrollo integral de nuestras capacidades y potencialidades. Este VI Informe FOESSA que presentamos a la sociedad constituye un reto de nuevas exigencias no sólo para nosotros y para quienes asumen la función social de la responsabilidad pública, sino también para quienes son agentes políticos, económicos, sociales y culturales, y cuya responsabilidad es contribuir al bien común.

Este Informe ha sido gestado dentro de un riguroso trabajo en el seno del Consejo Científico de la Fundación, que ha tenido el privilegio de contar con un nutrido grupo de expertos e investigadores de un amplio abanico de centros de estudio y de universidades. Deseo expresar a todos y cada uno de ellos, junto a nuestra especial gratitud a su esfuerzo y dedicación manifestada a través de su colaboración con los propósitos de este Informe, nuestro reconocimiento a sus valiosísimas aportaciones, realizadas con espíritu de libertad, rigor y eficacia en la tarea investigadora con la que nos sentimos profundamente identificados.

Entre los muchos aspectos que podríamos destacar de esta importante tarea investigadora, y sin menoscabo de las distintas investigaciones que dan soporte a los resultados de este Informe, no podemos dejar de mencionar la aportación realizada con la encuesta sobre el perfil de la exclusión en España. Las dificultades de la labor acometida, y sus excelentes resultados, suponen uno de los valores más destacados de este Informe, ya que ha hecho posible acceder a una información insustituible para disponer de nuevas herramientas para el conocimiento de la realidad y para la necesaria orientación en la toma de decisiones. Creemos que es un camino que debe ser ampliado y reforzado desde todos los ámbitos de responsabilidad. Así lo esperamos.

La tarea de dar continuidad a estos objetivos por parte del Patronato [1] quiere ser hecha con la cooperación del esfuerzo de todos, especialmente de los patronos y de los expertos que a lo largo de estos años han mantenido una relación de colaboración con nosotros y con la actividad investigadora ligada a los muy diversos aspectos del desarrollo social. Por ello, deseo expresarles nuestro reconocimiento por su contribución a esta tarea, que cuenta con la dedicación entusiasta de todos ellos. Vaya, junto a ello, nuestra dedicación y compromiso a la misma, que será tan intenso como sea necesario.

Debo expresar también nuestra gratitud al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte por su apoyo financiero, tanto para la realización de la encuesta del VI Informe FOESSA como para la explotación y utilización de la extraordinaria riqueza que ha puesto a disposición de los investigadores. Apreciamos esta colaboración, desde el rigor y la independencia de sus resultados, por lo que representa de ejercicio de responsabilidad y compromiso con la investigación de la situación social, sobre todo en aquellos aspectos que afectan de manera especial a los más débiles de la sociedad.

Rafael del Río Sendino
Presidente de la Fundación FOESSA

[1]
Mons. Ramón Echarren Ystúriz *(Presidente Honorífico)*, D. Demetrio Casado Pérez *(Vicepresidente)*, D. Silverio Agea Rodríguez *(Director Ejecutivo)*, D. Carlos Álvarez Jiménez *(Acción Social Empresarial)*, D. Nicolás Bajo Santos *(Universidad León XIII)*, D. Ángel Berna Quintana *(Fundación Pablo VI)*, Dña. Carmen Borbonès i Brescó *(Cáritas Española)*, D. Julio Bordas Martínez, D. Leoncio Manuel Fernández Bernardo *(Fundación Santa María)*, D. Fernando Fuentes Alcántara *(Comisión Episcopal de Pastoral Social)*, D. Julio García Paredes, D. Francisco Güeto Moreno *(Hermandad Obrera de Acción Católica)*, D. Germán Jaraiz Arroyo, D. Ramón Prat i Pons *(Cáritas Española)*, D. Miguel Juárez Gallego *(Universidad Pontificia Comillas)*, D. José Manuel López Rodrigo, D. Rafael de Lorenzo García, D. Jorge Rosell Comas *(Cáritas Española)*, D. Carlos Paramés Montenegro *(Asociación Española de Fundaciones)*, D. José Luis Pérez Larios *(Cáritas Española)*, D. José María de Prada, D. Gregorio Rodríguez Cabrero, Dña. María Silvestre Cabrera *(Universidad de Deusto)* y D. Fernando Vidal Fernández.

P

Los retos del desarrollo social en nuestra sociedad

El VI Informe FOESSA ha puesto su foco de atención sobre el desarrollo social. No es una elección casual. Entre el V Informe (1994) y este VI Informe se ha desarrollado la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social realizada por la ONU en Copenhague (1995) y la revisión de sus acuerdos (Ginebra 2000). Si, por otra parte, desde su origen FOESSA ha tenido como finalidad el desarrollo humano, consideramos que, dentro de la multiplicidad de aspectos de conocimiento y de acción que plantea la actual dinámica social, la elección tomada para este VI Informe sobre «EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA» tiene un especial significado. De hecho, el enfoque dado al desarrollo social en este Informe se reconoce deudor de este evento, pues la Cumbre Mundial abordó el desarrollo social desde tres parámetros: pobreza, desempleo, integración social, considerándolos como los retos del desarrollo social.

Nuestra comprensión, por tanto, del desarrollo social tiene muy presente lo que Copenhague 95 estableció como referencia en su Declaración: [La Declaración] «sostiene una determinada visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social, que está basada en la dignidad humana. *La base de este desarrollo social es la ampliación de las capacidades y la mejora de las condiciones de vida de todas las personas, situando la satisfacción de sus necesidades básicas y de sus necesidades sociales, como ser social, en el centro de las políticas y actividades nacionales e internacionales.* Menor pobreza, mayor participación, menos desempleo, mayor cohesión e integración social, y mayor equidad

son algunos de los referentes básicos del modelo de desarrollo social propugnado en la Declaración de Copenhague» [1].

Entendemos que el desafío que supone esta concepción del desarrollo social es un grave requerimiento, aunque para ello no partimos de cero. Consideramos que es comúnmente compartido entender el desarrollo humano como proceso en el cual se desarrollan las capacidades y potencialidades del ser humano. De hecho, los propios estudios del PNUD y los trabajos de las cumbres mundiales mencionadas, las aportaciones de otros organismos e investigadores así lo están planteando y proponiendo. Entendemos que es una concepción del desarrollo acorde y coherente con una concepción de la persona basada en su dignidad, y esta es una referencia ineludible para nosotros, en su origen y en su finalidad.

Desde su creación por Cáritas en 1964, la Fundación FOESSA se propone el estudio de la situación social, de sus estructuras, de sus procesos, de sus causas y efectos, con la finalidad de contribuir al desarrollo de la sociedad y a la promoción humana. Dicho con palabras de *Gaudium et Spes*, 25, «la índole social del hombre demuestra que el desarrollo de la persona humana y el crecimiento de la propia sociedad están mutuamente condicionados. Porque el principio, el sujeto y el fin de todas las instituciones sociales es y debe ser la persona humana». Por tanto, el verdadero desarrollo no puede limitarse a la multiplicación de los bienes y servicios, esto es, a lo que se posee, sino que debe contribuir a la plenitud del «ser» del hombre. De este modo puede señalarse con claridad el carácter moral del verdadero desarrollo (SRS, 28). Partimos, pues, de los fines del desarrollo que tienen como coordenadas, el desarrollo integral del ser humano y el desarrollo solidario de la sociedad y de la humanidad, de modo que todos puedan acceder a los bienes necesarios para su desarrollo y contribuir a la promoción de un mundo más humano. Dignidad del ser humano, destino universal de los bienes y desarrollo social están por ello mutuamente implicados (Compendio de Doctrina Social de la Iglesia, 98, 175).

De acuerdo con estas premisas, los objetivos del desarrollo quedan claramente planteados y podemos sintetizarlos en: la satisfacción de las necesidades fundamentales; el ejercicio de los derechos económico-sociales, y la participación de las personas y de los grupos en que se asocia. Necesidades-derechos-participación constituyen un triple objetivo, global, de alto valor humano, así como los tres procesos clave en los que se manifiesta la evolución de nuestras sociedades:

1. La solidaridad, como valor de la interdependencia, que «recoloca a la persona» en el centro y eje de las opciones y decisiones, para satisfacer sus necesidades de forma integral.

2. La sociabilidad, como valor de la vinculación social (reciprocidad, redistribución), que «vertebra a la sociedad» como la fuerza que da consistencia a las re-

[1] «España y el Desarrollo Social». Balance de Copenhague 95. Cáritas-Intermón, p. 16. Cfr. el desarrollo de este concepto, pp. 16-20.

laciones sociales, y promueve la participación de todos sin exclusiones en la responsabilidad compartida de garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

3. La articulación social, como valor de la cohesión social, en la que la relación individuo/sociedad «genera potencialidades y sinergias», que promueven el bien común.

Estos objetivos se convierten en preguntas sobre cómo los estamos resolviendo, y constituyen las cuestiones fundamentales para un desarrollo social integral y solidario. En el diagnóstico de los procesos y estructuras que están construyendo las condiciones de consecución o no consecución de estos objetivos, encontramos los problemas y los retos de investigación del VI Informe FOESSA sobre «EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA».

Una mirada a las conclusiones de las investigaciones que han dado origen a cada uno de los capítulos nos da pie a comprender los rasgos dominantes de la situación del desarrollo social en España. Es obvio que no tratamos de hacer en este momento una síntesis de las mismas. En cada uno de los capítulos encontramos un resumen de lo más destacado e importante de sus resultados. Aun así no debemos dejar de destacar dos grandes aspectos que recorren todo el Informe.

En primer lugar, a pesar del importante crecimiento económico conseguido, no hemos resuelto nuestra fractura social. Lo que debe ser evaluado no sólo como un resultado sino como una tendencia; es decir, no ha sido un crecimiento que haya resuelto ni que haya contado entre sus prioridades resolver esa fractura social. Son abundantes los signos, los indicadores, y en muy diversos aspectos. No sólo en la pobreza y la exclusión social, sino también en la desigualdad, en la distribución y la protección, en el ejercicio de los derechos sociales básicos, en la reforma social, en el capital social, así como en un signo muy evidente, como es el modelo de integración de la inmigración, y en nuestros compromisos para el desarrollo en el mundo. Tendencia que no es exclusiva de esta coyuntura, sino que es detectable en todo el recorrido del periodo de referencia de este Informe, o sea, desde la primera parte de los años noventa hasta mediados de esta década. La importancia del cambio sucedido en este periodo, las potencialidades desarrolladas en el mismo, no se ha visto reflejadas en el cambio de signo de los déficits en desigualdades, en pobreza, en exclusión social; en lo más consistente de la fractura social que, aunque de bajo porcentaje, es manifestación de la amplia vulnerabilidad y precariedad del desarrollo social en España.

Y el otro aspecto es la ineludible responsabilidad que, por su propia naturaleza, es una responsabilidad compartida por la sociedad en su conjunto. Por los responsables de los gobiernos y administraciones públicas, y por el resto de los agentes que actuamos en el espacio público. Y es una responsabilidad exigente y exigible. Es decir, ni es delegable, ni es postergable. Pide y manifiesta que esta situación del desarrollo social debe constituir prioridad en las opciones y decisiones que gobiernan la vida de nuestra sociedad. Es patente que estamos en presencia de cuestiones de cohesión social pero no sólo, puesto que allí donde están en cuestión elementos que atañen a la dignidad de la persona y al bien común, lo que está en juego son cuestiones de justicia social.

En nuestras sociedades son inseparables sus diferentes componentes, pues constituyen un todo (lo económico, lo político, lo social, lo psicológico, lo afectivo, lo ético). Esta relación está más soldada aún dado que se realiza en un tejido interdependiente, interactivo e interretroactivo entre las partes y el todo, el todo y las partes. Ahora bien, los desarrollos propios de nuestro siglo en una era planetaria nos enfrentan cada vez más a menudo, y cada vez más ineluctablemente, con los desafíos de la complejidad y la globalización, aun tratándose de fenómenos aparentemente locales y cotidianos. Por ello, la situación del desarrollo social en nuestra sociedad nos plantea una serie de retos necesarios.

De mano de este Informe, de sus investigaciones y conclusiones, debemos señalar algunos de los más destacados, que no pretenden resumir toda la complejidad del tema en unas breves pinceladas, sino que pretenden llamar la atención de que estamos en presencia de cuestiones de hondo calado social, pues atañen a nuestro propio modelo social, y que entendemos como apuestas y compromisos necesarios por un desarrollo social integral y solidario.

1. *Recuperar la idea de la igualdad basada en la dignidad de toda y de todas las personas* como base de una «redistribución en solidaridad» de posibilidades, oportunidades y recursos que dé soporte a una plena satisfacción de las necesidades humanas en su integralidad. Al menos en la misma proporción en que los indicadores de privación, y especialmente los indicadores de exclusión, han puesto de manifiesto.

   Por lo que ni bienestar sólo como crecimiento económico, ni crecimiento económico sin distribución, ni pobreza, ni exclusión son elementos marginales al propio planteamiento de las opciones y decisiones que adoptemos en nuestras sociedades.

Hay que consolidar el «balance social» como elemento transversal del crecimiento y el bienestar, asumiendo como propuesta necesaria la medición del bienestar desde el concepto de desarrollo, y la elaboración de nuevos indicadores de bienestar y desarrollo social. No podemos reducir la responsabilidad social a la responsabilidad de cada uno de los actores, de cada uno de los «cuerpos» sociales, sino que hay que ejercer la responsabilización de los riesgos no financieros que la actividad humana, económica, social y política, genera.

2. *Afrontar el diagnóstico de que somos una sociedad con un grado notable y mantenido de riesgo y vulnerabilidad social, con un notable riesgo de fractura social,* como la pobreza y la exclusión social significan y manifiestan, y que es transversal a todos los subsistemas sociales, lo que constituye un riesgo y una vulnerabilidad estructural.

   La distancia entre crecimiento económico y desarrollo, confirmada como rasgo definidor de la sociedad en las últimas décadas, nos exige aceptar el indicador de pobreza y el índice de exclusión como indicadores macrosociales de convergencia y de referencia en la adopción de decisiones. Esto debe hacer necesario revisar el concepto de recursos aplicados a las situaciones de pobreza y exclusión social como inversión en personas, y no como gastos en carencias.

   El compromiso de romper la barrera del umbral de pobreza y de cambiar sustancialmente, cuantitativa y cualitativamente, el índice de exclusión debe ser, por ello, un objetivo consensuado y asumido como prioridad de todas las agendas sociales y políticas. Hay que desarrollar las estrategias de inclusión, y en particular de la denominada estrategia de «inclusión activa», en la lógica y en la dirección del desarrollo social.

3. *Asumir la complejidad, la diversidad y la mundialización como un nuevo contexto del desarrollo social.* Los problemas esenciales de nuestra sociedad nunca son parcelarios, sino cada vez más generales, universales, globales; y viceversa, se trata de que los problemas globales son cada vez más esenciales, pues adoptan rostros concretos en nuestros propios contextos.

   Por tanto, los problemas particulares sólo pueden ser planteados y pensados correctamente dentro de su contexto, y el contexto mismo de estos problemas debe ser planteado cada vez más dentro del contexto planetario. Y es que la conexión entre problemas del desarrollo social en España y el contexto internacional y mundial hace inevitable captar «lo que está tejido junto». Por tanto, se trata de entender la realidad y el significado de la pobreza y la exclusión teniendo en cuenta el contexto de las dinámicas y condicionamientos no sólo de la situación de la sociedad en que se producen, sino de lo que hoy denominamos la globalización.

Hay que señalar de forma cada vez más importante la interconexión entre la pobreza en el Tercer Mundo y sus presencias en el Primer Mundo a través de sus efectos y consecuencias. Y asumir que esto se está convirtiendo en uno de los problemas y cuestionamientos más importantes del desarrollo social, pues las relaciones entre estos efectos en el Primer Mundo con los fenómenos de pobreza mundial son expresión y tienen su fundamento en los propios modelos de las sociedades desarrolladas. Hoy es necesario que el comercio, las inversiones, la ayuda al desarrollo, la presencia en el desarrollo mundial se hagan en una nueva agenda de desarrollo de los países pobres, y de los pobres de los países no desarrollados.

Nuestra ambigua ubicación en el desarrollo solidario del mundo es inseparable de nuestros planteamientos, propuestas y compromisos con la inmigración, que está siendo una realidad presente en nuestras sociedades, en las que se está produciendo un notable y paradójico fenómeno de distribución-desigualdad de los beneficios y de los costes, en un modelo de integración con amplios riesgos de exclusión y de rechazo. El modelo migratorio ha cambiado. La inmigración ya no es puramente mano de obra ajustable a cada coyuntura. Nuestro modelo de inmigración no puede ser, en consecuencia, un modelo puramente laboral. Debe ser planteado, por tanto, como un modelo de integración, dada la constatación del arraigo de los inmigrantes, cada vez mayor y cada vez más consolidado.

4. *Hay que garantizar, promover, desarrollar el «vínculo social»*. El reconocimiento de la autonomía y del empoderamiento del individuo debe estar articulado con el reconocimiento de la vinculación social, de la solidaridad, de la sociabilidad. Y en este campo son necesarios progresos importantes que afectan al «reconocimiento social» de los valores del modelo social como valores garantistas de la cohesión y de la justicia social.

Uno de los espacios en los que es necesaria una nueva concepción es la participación en el «espacio de lo público». Hoy es necesaria una corresponsabilidad en ese espacio, pues la participación en la cuestión del bienestar, no reducido ya a puro crecimiento ni a simple distribución, sino a «inversión en personas», hace necesaria una «gestión cívica» en la construcción de la cohesión social frente a la fragmentación y a la exclusión social.

El protagonismo y el empoderamiento de los actores en sus roles, funciones y responsabilidades en ese espacio de lo público exigen un papel activo del Estado frente a su pretendida neutralidad en la relación sociedad civil-mercado. La búsqueda como finalidad del bien común ni puede ser conseguida en una relación de neutralidad entre los tres actores, ni puede ser dejada a la estructura

de la pura gestión de costes medidos desde el coste en el mercado, como las propuestas de mercantilización privatizadora proponen.

Todos los actores deben considerar la necesidad de recuperar y potenciar el vínculo social. Y, por ello, es imprescindible generar capital social, «generar sociedad», como sentido de la socialidad, en una antropología que no se reduzca al individuo, y como sentido de la sociabilidad, en una sociedad en que se ejerza la participación activa y responsable y se promueva la participación institucional como realización del valor de la interdependencia.

Estas apuestas y compromisos nos interrogan sobre los valores sociales con los que estamos realizando nuestro actual modelo de desarrollo social, o sea, los valores que, en la práctica, están orientando las opciones y decisiones con las que vamos conformando nuestra sociedad. Lo que nos debe llevar a cuestionarnos si de hecho estamos construyendo un modelo social orientado al desarrollo social. ¿Con qué valores estamos persiguiendo los objetivos del desarrollo social anteriormente enunciados?

1. *La solidaridad y la interdependencia se están reconstruyendo en nuestras sociedades sobre la base de la «individualización».*

   Cierto que es una propuesta común y aceptada el valor de la autonomía y el empoderamiento de las personas. Ahora bien, reducida a la sola dimensión de la individualidad, va diluyendo la relación social. De hecho, hoy estamos repensando la «diversidad» como valor, que se defiende cuando se refiere a la protección del individuo, pero que se considera como amenaza cuando se refiere a la sociedad.

   No es patente, en consecuencia, qué es solidaridad, ni qué es la igualdad basada en la dignidad de toda y de todas las personas. Uno y otro valor se están reconstituyendo de forma que se cuestiona la igualdad, ¿de quiénes?, en una dirección excluyente «de los otros».

   No es esta, lógicamente, la explicación de los procesos de vulnerabilidad, pobreza, exclusión, pero sí es la cuestión que hay que proponerse cuando estas realidades están atravesando nuestra sociedad con la consistencia y rotundidad que lo están haciendo, según muestra el Informe.

2. *La sociabilidad está atravesada por tensiones de desvinculación que producen efectos de «desvertebración» social y generan fragmentación social.*

   Hay dos aspectos que nos parecen significativos. Uno es: ¿cómo existe una fractura social, de hecho, visible en el análisis de los procesos de exclusión?

Esta pregunta es más notable aún cuando examinamos las brechas sociales en el ejercicio de los derechos ciudadanos fundamentales, como los análisis de los bienes y derechos sociales nos proporcionan.

Y esto hace aún más significativo el otro aspecto, a saber, el peso que tiene el capital social en nuestras sociedades, que, entre otros aspectos, muestra una débil participación institucional de los ciudadanos.

3. *La articulación social está, por ello, afectada de riesgos de «falta de cohesión social», ya que la sociedad se está volviendo hacia adentro, hacia los límites de los individuos.*

   Cada vez es más patente que las cuestiones de cohesión social tienen en su base una clara cuestión de justicia social, aunque este término no parece tener vigencia en nuestras sociedades meritocráticas.

   Por ello, tanto el debilitamiento de los compromisos del bienestar social como la debilidad de los tejidos relacionales, como del propio tejido social, aun en sus expresiones más organizadas de solidaridad social, no es sino un signo de esa desarticulación social que va reduciendo la búsqueda del bien común al interés de los individuos y de los grupos con capacidad de negociar su poder y su presencia social.

Finalmente, deseo destacar el apoyo brindado por las personas e instituciones que han hecho posible que hoy podamos tener este VI Informe FOESSA en nuestras manos, así como a los miembros del Patronato de la Fundación, al Consejo Científico y al Comité Técnico, que han aportado su trabajo y su conocimiento durante este tiempo. Quiero mencionar a Víctor Renes no sólo por su saber y por el valiosísimo esfuerzo que supone coordinar un proyecto tan ambicioso como complejo, sino también por su generosidad y su pasión a la hora de hacerlo realidad.

Silverio Agea Rodríguez

Director Ejecutivo de la Fundación FOESSA

I Introducción

1.

Hace ya más de cuatro décadas la Fundación FOESSA inició la tarea de ofrecer periódicamente a la sociedad española un análisis global de la situación social en clave de desarrollo social. Desde la realización del último Informe (V Informe, 1994) se han registrado cambios muy notables en el contexto de nuestro análisis. Ni la estructura económica ni la social son las mismas. También el cambio en la investigación social sobre diversos aspectos de este nuevo contexto ha sido muy intenso.

Ciertamente, los cambios sociales no surgen de modo sorpresivo. De hecho, en el V Informe quedó constancia expresa de ellos al abordar nuevas áreas de análisis en capítulos específicos, que no habían estado presentes en los Informes anteriores. Valga recordar temas como empleo y paro, política de rentas, acción social y servicios sociales, ocio y estilos de vida, tecnologías para la información. Ahora bien, en el actual contexto esos cambios ya tienen plena vigencia, son tendencias y procesos consolidados y se pueden señalar sus efectos. Lo que equivale a decir que si FOESSA siempre planteó que el análisis y la investigación sobre los retos y desafíos del desarrollo deben ser realizados desde el punto de vista sistemático y desde el punto de vista dinámico de los fenómenos sociales, el estudio de la situación social de España debe referirse a este nuevo contexto atendiendo a los efectos constatados desde el análisis de los procesos y estructuras que los generan.

Tres aspectos sintetizan lo más notable de estos cambios: un crecimiento económico sostenido como paradigma de sociedad, la globalización de un mundo que hace interdependientes todos los aspectos de la sociedad y de los pueblos, y las nuevas realidades del siempre presente fenómeno de las migraciones internacionales. Incluso constatamos algo especialmente significativo, y es que no se trata de tres aspectos superpuestos ni yuxtapuestos, sino plenamente interconectados, pues es posible considerar cada uno de ellos como una dimensión de los otros. Son aspectos que están presentes en la cotidianeidad de la sociedad, pues aun no teniendo una plena conciencia de los mismos, sus efectos son cada vez más percibidos por la propia sociedad.

Ciertamente, el abordaje de estos cambios puede realizarse de distinta forma. Lo que es ineludible es que el Informe se debe estructurar desde esta complejidad. Este enfoque tiene una vigencia especial no sólo como continuación de la historia de investigación de FOESSA, sino por la especial relevancia que tiene el análisis de los cambios citados en una coyuntura en que se ha dado una intensa generación de riqueza.

El principal elemento vertebrador de este Informe es la preocupación por el desarrollo social, es decir, por los procesos estructurales, entre los que especialmente —aunque no exclusivamente— destacan los de tipo económico, dada la mejora en el largo plazo de los niveles medios de riqueza de nuestra sociedad y el nuevo tipo de crecimiento basado en el conocimiento y la información, y sus consecuencias, así como por las políticas y sus efectos sociales. Unos y otras proponen modernizar el modelo europeo en el que aún no está plenamente garantizada la cohesión social y la asunción de los retos para el desarrollo social. De ahí, de cruzar los objetivos del desarrollo social con los procesos y estructuras que lo condicionan, toma sentido y valor este VI Informe FOESSA sobre «EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA». Esta interacción, casi podríamos decir esta matriz de interacción, es transversal a todo el Informe y a sus capítulos. Y esto ayudará a comprender no sólo lo que buscamos con el Informe, sino también lo que podremos encontrar en el mismo.

Por otra parte, los mismos cambios que caracterizan el nuevo contexto de la situación social delimitan también uno de los aspectos importantes de este Informe, como es el periodo de referencia de su investigación. Es constatable en sus diversos capítulos que el periodo de estudio se refiere a los años noventa del pasado siglo y primera mitad del presente. Podemos delimitarlo desde el primer tercio de 1990 hasta finales de 2007, oscilando levemente el periodo de análisis en función de las fuentes de datos disponibles al efecto. Se inicia a partir del anterior Informe FOESSA (V Informe, 1994), en el que la actual situación de crisis aún no se había hecho presente. Se trata de un periodo de extensión y consolidación de un crecimiento económico sostenido,

del crecimiento del empleo, de la corriente migratoria, de la presencia de España en el mundo, incluso de cambios muy importantes en el propio ámbito relacional, por citar algunos de los más relevantes. Es un periodo que, por otra parte, ha contado con gobiernos de diversa orientación ideológica, incluso de distintos equipos políticos dentro de la misma orientación.

2.

Se trata, por tanto, de un análisis y una investigación referidos a la estructura social, a los procesos de largo plazo, que nos aportan resultados sobre el propio modelo de desarrollo y de sociedad, y que no están ceñidos estrictamente a la coyuntura concreta que se pudiera dar en cada momento. Ello también implica que no es un Informe sobre la exclusión en España. El desarrollo social es el objeto del informe expresamente abordado desde los vectores señalados por las cumbres mundiales y que lo configuran (pobreza, desempleo, integración social). La exclusión, ciertamente, es una dimensión especialmente presente en todo el Informe, pero de modo transversal a los diversos aspectos que trata. Eso no es óbice para que tenga un tratamiento específico en un capítulo concreto del Informe, pero no sólo no se reduce a él, sino que es el foco de orientación de lo que se pretende en el conjunto de sus capítulos. Los propios resultados de este Informe y de sus investigaciones son los que permitirán confirmar la adecuación de este enfoque para la comprensión del desarrollo social en España.

Y aquí hay que señalar, necesariamente, el excelente trabajo de reflexión que, para todo ello, supuso la aportación del Consejo Científico de FOESSA, pues lo que en estos momentos presentamos necesitó un proceso de clarificación para la identificación de temas a tratar, de su ordenación en capítulos, de su proceso lógico, evitando reiteraciones, duplicidades, y también desconexiones y confusiones, o al menos de una coherencia en cuestiones comunes. Valga recordar, a título significativo, el consenso sobre criterios de medición, conceptos, metodología de explotación de fuentes que son comunes a diversos capítulos y, por último, el contraste del trabajo y de los resultados de los diversos capítulos. El Consejo Científico y los propios autores de los diversos capítulos e investigaciones han logrado articular la propuesta de Informe, que, en su diversidad, tiene la estructura que pasamos a presentar.

El capítulo primero nos introduce en la visión del desarrollo proponiendo un entendimiento del mismo no reducido a la dimensión del crecimiento, especialmente en el ámbito económico. Desde los conceptos y aclaraciones realizados por las cumbres mundiales, el concepto de desarrollo sitúa el foco de su atención en las capacidades y potencialidades de las personas, de los grupos sociales y de las

sociedades en una nueva perspectiva de un desarrollo humano que incluye su propio hábitat. Y esto hace necesario revisar el propio concepto, y su contenido, de bienestar. Lo que plantea una cuestión acerca de los indicadores y métodos de «medición del bienestar». La necesidad de plantear nuevos indicadores que incluyan la perspectiva del desarrollo humano y de sus déficits, como la pobreza, el desempleo y la exclusión exigirá un trabajo que ha quedado ampliamente planteado y que se prevé como ineludible si no queremos quedar reducidos a una visión unidimensional del desarrollo.

El capítulo segundo propone el diagnóstico del estado del desarrollo social configurado por procesos que están generando desigualdad, privación, pobreza y vulnerabilidad social. La evolución de los parámetros referidos a la estructura de la desigualdad, analizada desde la perspectiva de la renta, y los procesos sociales que están condicionando su evolución, su estabilidad y permanencia están vertebrando nuestro modelo social. El análisis actual de la pobreza nos introduce en sus nuevas dimensiones no reducidas a la sola consideración de las tasas del umbral de riesgo de pobreza, en las características y factores dominantes, en su comparación con el contexto europeo, en los nuevos indicadores de privación combinados con los indicadores de pobreza, en la innovadora comprensión de la pobreza desde la consideración de su dinámica, permanencia y recurrencia.

El capítulo tercero trata de forma específica el fenómeno de la exclusión en España. Y hace una apuesta decidida por clarificar este concepto, su virtualidad para el diagnóstico de la situación social y, de forma especial, aborda un reto siempre pendiente: cuáles son los indicadores de exclusión que nos permiten comprender su presencia y extensión en nuestra sociedad y los factores que la pueden explicar. Partiendo del análisis de los procesos sociales, propone un concepto multidimensional y, de forma consecuente, identifica los indicadores a través de los que poder analizar esas dimensiones. Esto le permite establecer los niveles de integración en el conjunto de la sociedad española, pero también alcanza a proponer un índice de exclusión, a partir de esos indicadores, que permita analizar los factores explicativos, los grupos que se encuentra en el espacio de la exclusión y los retos para el abordaje de estas situaciones.

El capítulo cuarto es un capítulo complejo por la diversidad de aspectos que trata. Su objetivo es el análisis de las políticas y bienes sociales, tratando de diagnosticar los procesos les recorren y que contribuyen a «explicar» la vulnerabilidad y la exclusión como fenómeno transversal a nuestro modelo social. Este capítulo trata de forma específica la relación derechos sociales básicos/exclusión de los mismos. En concreto, se estudian las cuestiones relativas a empleo, protección social, vivienda, educación, salud y servicios sociales. Se analiza cada uno de estos

bienes para diagnosticar no sólo su dinámica y sus efectos, sino también las políticas que configuran cada bien. Por ello, este capítulo no pretende el análisis de cada sistema en su conjunto, sino de los procesos que en cada uno de ellos «explican» la vulnerabilidad y la exclusión. Trata, pues, de bienes «públicos», y se ha propuesto un enfoque que pretende dar cierta coherencia a la lógica diversidad de sus diferentes apartados.

Aun tratando este capítulo de bienes públicos, nos ha parecido que, dentro del Informe, este es el espacio adecuado para ubicar el análisis de un bien cuyo efecto social hoy es innegable en nuestra sociedad. Se trata de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC). Se incluye en el Informe porque es creciente la pregunta sobre los efectos excluyentes de este bien, y por su incidencia en la nueva vulnerabilidad social. Como en el resto de los bienes, su abordaje no es el análisis de todo el sistema de las NTIC, sino de su relación con los procesos de vulnerabilidad. Por ello nos ha parecido adecuada su ubicación en este capítulo, aunque posterior al diagnóstico de los «bienes públicos», pues se trata del diagnóstico de un sistema que, aun siendo un bien privado, tiene una creciente influencia en la sociedad con efectos de «brecha digital», como habitualmente se suele denominar a sus efectos de vulnerabilidad en la dinámica social.

El capítulo quinto aborda la dimensión institucional del bienestar social. Una vez analizados los bienes sociales y las políticas afectas, se trata de analizar la estructura general de las «acciones pro bienestar» como proyecto de conjunto. Continuando análisis ya iniciados en anteriores Informes, este capítulo aborda el diagnóstico de los cambios que están sucediendo en el modelo de Estado/sociedad del bienestar; o sea, la evaluación y tendencias del modelo de Estado de bienestar, las nuevas tendencias europeas, sus procesos de modernización, la evolución de los diversos agentes, en particular la evolución del sector social, de las entidades de acción social, y de las tendencias de la participación y los modelos de voluntariado en nuestra sociedad.

El capítulo sexto se propone el análisis y diagnóstico de lo que, de forma genérica, se suele denominar capital social. Los procesos de vulnerabilidad y exclusión social no quedan cerrados con el análisis de los procesos de la estructura social y de los agentes y actores sociales. Dar cuenta de la vulnerabilidad y de la exclusión social implica igualmente el diagnóstico de los tejidos relacionales y de vinculación social. Estudiar la cuestión del capital asociativo, de la calidad de los vínculos sociales y de las redes sociales, del capital social de colectivos específicos, y de los inmigrantes en particular, de las nuevas identidades en cuanto a su relación con los procesos de exclusión, es tomar un camino que necesitará ser ahondado, pero que ya se manifiesta como ineludible en los nuevos indicadores de bienestar, en el

concepto multidimensional de exclusión social y sus indicadores planteados en el capítulo tercero, en los procesos de integración social y de acción frente a la vulnerabilidad y la exclusión social.

El capítulo séptimo se adentra en la compleja cuestión del fenómeno de la inmigración. En el mundo en que vivimos se ha revelado como el fenómeno social más importante y concentra especialmente las cuestiones de ciudadanía, integración y cohesión social de nuestras sociedades. Está poniendo en cuestión el propio modelo de integración no sólo de los inmigrantes, aunque sí de forma especial de ellos, sino también de los grupos más vulnerables, pobres y excluidos de nuestras sociedades. Ahora bien, deseamos llamar la atención de un aspecto importante en el enfoque de este capítulo. No trata ni de la exclusión ni de la pobreza de los inmigrantes. En tanto que grupo afectado, en la medida en que lo sea por estas situaciones, y en su relación con los bienes y el capital social, ya ha sido tratado en los capítulos correspondientes. Se trata, como anteriormente hemos señalado, de uno de los cambios más importantes de la estructura social y, por ello, decíamos que contribuye de forma cualificada a un cambio de contexto social. Y de lo que trata el capítulo es de dar cuenta de este fenómeno, de su cuestionamiento para nuestro modelo de integración social, del cambio en un modelo migratorio que ha pasado de un modelo de inmigración laboral irregular a un modelo mixto en el que el arraigo es ya ineludible.

El capítulo octavo, último de este Informe, trata de España en el mundo. El salto cualitativo y cuantitativo dado por España en el mundo explica la inclusión de este capítulo en el presente Informe FOESSA. No trata de considerar el estado del desarrollo en el mundo; el Informe sigue analizando en este capítulo el desarrollo social en España, eso sí, teniendo presente que ya no se puede abordar si no consideramos el papel de España en el comercio, la financiación e inversión extranjera, la presencia en organismos internacionales, los derechos humanos o la cooperación al desarrollo; o sea, su papel en el campo del desarrollo global como parte integrante de nuestro modelo de desarrollo. Consideramos plenamente justificada y adecuada la inclusión de esta temática en un Informe FOESSA, no presente en su trayectoria anterior. Pero esta novedad implica más un proceso de búsqueda que ya un resultado plenamente consolidado. La cuestión está, precisamente, en lo que hemos señalado sobre cómo considerar esta dimensión como constitutiva del modelo de desarrollo social. Por ello, este capítulo inicia un reto a desarrollar en trayectorias futuras, aunque consideramos que los temas que se incluyen en el mismo apuntan a cuestiones inevitables en el tratamiento del desarrollo social en España: gobernanza, comercio e inversiones, ayuda al desarrollo y deuda, medio ambiente, en el contexto de cambio de las tendencias mundiales, y son aspectos que ya manifiestan la necesidad de su presencia en el estudio del desarrollo social en España.

3.

El periodo analizado en este Informe —desde el primer tercio de los años noventa hasta mediados de esta década— tiene además una clara relación con la disponibilidad de fuentes de datos que permitan abordar su evaluación con rigor. Cuando ha sido posible se ha llegado hasta 2007, aunque hay ocasiones en que no hemos podido pasar de 2001. En este caso, el fin del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), una de las fuentes más cualificadas, no ha permitido transitar a años posteriores, y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) no dispone más que de tres olas en el momento de cierre de las investigaciones para este Informe y no tiene estricta continuidad con el PHOGUE. Las rupturas en las fuentes básicas suelen ser sinónimo de restricciones en la investigación de la realidad social.

Esta carencia supuso la necesidad de una encuesta que, aun no recorriendo todos los temas a tratar en todas las investigaciones de este Informe, aportara lo que no estábamos encontrando en las fuentes disponibles: el perfil de la exclusión, o mejor, los elementos que conforman los niveles de integración-exclusión del conjunto de la población. Dado que en el anexo metodológico de este Informe se presentan tanto las cuestiones muestrales como el modelo de encuesta, no es necesario detenerse ahora más en ello. Ahora bien, hay un aspecto destacado del que debemos dejar constancia, pues, en sí mismo, ha constituido un valor añadido. La encuesta es resultado del consenso sobre el concepto de exclusión y sobre los indicadores de exclusión, como se puede contrastar en el capítulo tercero. Es, notablemente, fruto del trabajo de diversos equipos con trayectorias de investigación singularmente notables, cuyo grueso lo constituyen los autores del mencionado capítulo tercero, pero que también contó con la colaboración y el contraste de autores de otros capítulos, pues la encuesta no es fuente sólo para ese capítulo, sino para varios más. Y, lo que es más importante, aporta una información que hoy no se encuentra en las fuentes disponibles. Es decir, sin ella no se hubiera podido aplicar, detectar, testar el sistema de indicadores, y no se hubiera podido construir el índice de exclusión.

La creación de nuevos datos para el análisis de la exclusión significa un reto de futuro para la propia investigación, pero también para los responsables de las fuentes de datos necesarias para mantener de forma activa, continuada y actualizada los indicadores y el índice de exclusión. De hecho, una de las investigaciones realizadas en el capítulo tercero, es la que contrasta el sistema de indicadores de la Encuesta FOESSA 2008 con la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), proponiendo incluso lo que sería necesario implementar en esa encuesta para poder disponer de la información necesaria para los indicadores de exclusión. Consideramos adecuado, dada esta situación, hacer una llamada de atención a los responsables públicos para que se solventen estas carencias, pues no se trata ni de un fenómeno marginal, que ataña a un pequeño sector de población, ni de una situación singular, sino justamente de una de las mediciones más cualificadas de un aspecto decisivo del desarrollo social.

4.

A lo largo de esta introducción nos hemos referido a las diversas investigaciones que han servido de base para este VI Informe FOESSA. Se trata de los documentos de trabajo en los que se fundamentan los diversos capítulos. En cada caso esas investigaciones se citan en el propio capítulo. La disposición del Informe en un volumen que fuera manejable nos aconsejó que los diversos capítulos se desarrollaran con la amplitud suficiente para un estudio y un análisis riguroso, aunque no se incorporaran todas las investigaciones realizadas, y en toda su extensión, en este volumen. Sin embargo, todos los documentos de trabajo que recogen las investigaciones realizadas están referidos y citados en sus capítulos correspondientes, señalando la página web de la Fundación FOESSA donde son consultables, en concreto en la sección «publicaciones» con un apartado específico para el «VI Informe». En ella se encuentran esos documentos de trabajo ordenados según los capítulos para los que se han realizado, de modo que tanto la fundamentación de los análisis de este Informe como el desarrollo en mayor extensión de su temática estuvieran a disposición de cualquier investigador o lector interesado. La riqueza de estos documentos de trabajo e investigación dará pie a la continuidad de la investigación y a nuevas publicaciones.

Hecha esta anotación, importante para entender mejor lo que pueda ser la aportación de este Informe al conocimiento de la situación social, consideramos necesario señalar lo que ha significado la experiencia de trabajo en red de los autores e investigadores de este Informe. Además de lo ya señalado anteriormente en relación con la Encuesta FOESSA 2008, este Informe ha respondido a una estrategia de trabajo que parte de una convicción: la temática que se ha abordado no se agota en un informe ni se realiza en un momento. Es resultado de haber puesto en red el proceso de investigación que, desde muy diversos ámbitos y trayectorias, se estaba haciendo por diversos investigadores interesados en el análisis de lo que hemos concretado en llamar «exclusión y desarrollo social en España». La realización de este Informe ha significado un proceso de trabajo mantenido en el tiempo que ha conectado diversas líneas y temáticas de estudio e investigación. En cierta medida esto es una obviedad, pues el Informe trata de una temática que sólo puede ser realizada de una forma multiparticipada en cuanto a la construcción del análisis y los diagnósticos.

Por ello, el Comité Técnico de este Informe, que ha actuado en tareas de coordinación, desea expresar su profundo agradecimiento a todos los que han participado en los trabajos realizados. Al Patronato de la Fundación, por su confianza y respaldo permanente. Al Consejo Científico, del que ya se ha destacado su labor, por su participación en la clarificación y definición del modelo de Informe y por su disposición a reuniones y orientaciones. A los coordinadores de capítulo, que, además de haber asumido el rol de articular sus contenidos, la propia dinámica de trabajo de los diversos autores de las investigaciones, incluso de los plazos siempre agobiantes, han asumido el comprometido papel de la redacción final del

texto del capítulo. Y a todos y cada uno de los que autores, de los hay que decir que han contribuido a este Informe desde el rigor en el trabajo, lo que valoramos de forma especial, pues lo han hecho desde una actitud de colaboración y cooperación a esta tarea compartida

5.

Nos quedan unas observaciones finales, de tipo práctico. Cada uno de los capítulos está señalado tipográficamente en cada una de las páginas del Informe. En un volumen como el presente, pensamos que es una ayuda oportuna para su manejo y uso. Además, queremos señalar que en cada uno de esos capítulos las tablas, gráficos y cuadros tienen una forma de numeración que siempre se mantiene. En concreto, en su numeración, el primer dígito que aparece es el del capítulo correspondiente y el segundo es el número de orden de esa tabla, gráfico o cuadro. Con una excepción, que consideramos lógica, la del capítulo 4. Este capítulo tiene una cierta complejidad, como ya se ha señalado. Está compuesto por varios apartados, y cada uno de ellos ha recibido un tratamiento destacado. Por ello, la numeración de sus tablas, gráficos y cuadros tiene tres dígitos: el primero, el del capítulo; el segundo, el de su apartado (1 para empleo, 2 para protección social; etc.), y el tercero, el número de orden de la tabla, gráfico o cuadro en ese apartado.

Por último, señalar que cada capítulo termina con un epígrafe de conclusiones, elaboradas por el propio coordinador del mismo. Lo que nos ha facilitado la tarea de hacer accesible este Informe, pues, con la guía de esas conclusiones, complementadas con otros textos del capítulo, y con algunas tablas, gráficos y cuadros, hemos preparado una edición de conclusiones de este VI Informe FOESSA. El deseo de que los estudios sobre la situación social de España alcance al mayor número de personas siempre ha estado presente en esta Fundación. Por ello se han realizado resúmenes de los Informes. En este caso también hemos querido que los resultados del presente Informe estén a disposición de todos y de forma inmediata. La conciencia del compromiso con el desarrollo integral y solidario de todas las personas así nos lo exige.

Comité Técnico



La visión del desarrollo social en el siglo XXI

Coordinador

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE

1 La visión del desarrollo social en el siglo XXI

1. Introducción 41

2. La evolución del concepto de desarrollo en el discurso oficial 43

3. Una visión desde el Norte: PIB y desarrollo social 49

4. Propuestas de indicadores alternativos 61

5. Desarrollo social en el siglo XXI 65

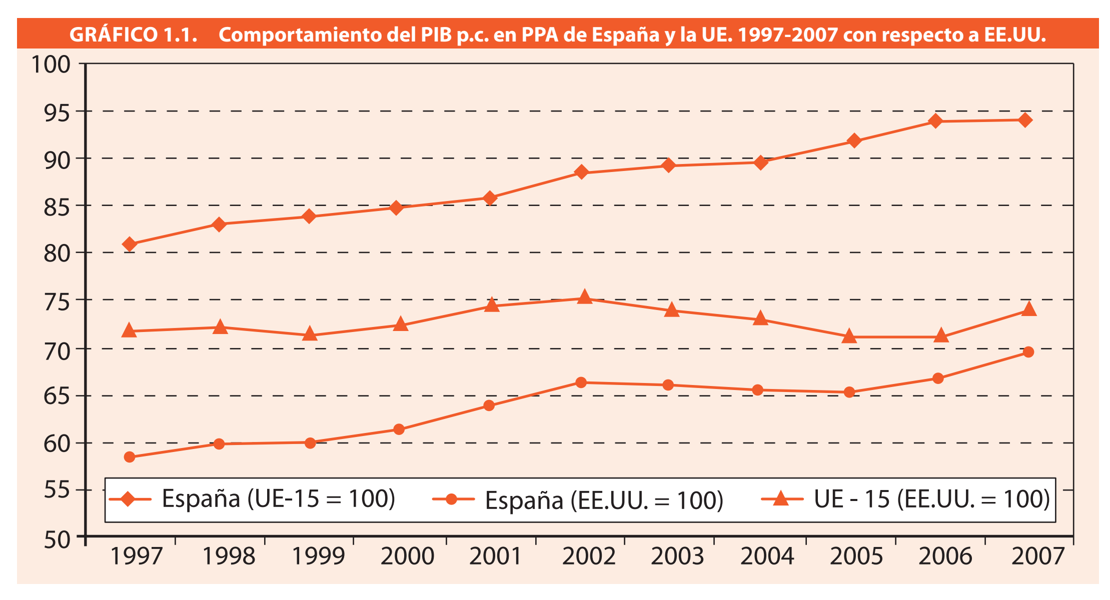
6. Conclusiones 79

7. Bibliografía 83

1 Introducción[*]

La investigación que introducimos en estas páginas pretende hacer un seguimiento de la evolución de la sociedad española a lo largo de la última década. Una década caracterizada por un significativo nivel de crecimiento del PIB y el empleo, que habría llevado a la economía española a superar en términos de desempeño económico a países tradicionalmente por delante de España (como Italia, por ejemplo) y a recortar nuestro diferencial en renta per cápita con la media de la UE (15) y con EE.UU., las dos grandes zonas económicas de referencia de nuestro tiempo (Gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1. Comportamiento del PIB p.c. en PPA de España y la UE. 1997-2007 con respecto a EE.UU.



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

[*] Este capítulo se ha beneficiado significativamente de los documentos de trabajo realizados por Fernando Esteve Mora (epígrafe 3.2), María de las Mercedes Molpeceres Abella (apartado 4) y Julio Alguacil Gómez, así como de la ayuda de José Ignacio Antón Pérez (Universidad de Salamanca/Universidad de Essex) en la explotación del Panel de Hogares de la UE.

Obviamente, este objetivo exige partir de un criterio claro de qué es lo que se va a estudiar, esto es, qué se considera relevante para conocer la evolución social del país y sus gentes, así como los criterios conforme a los cuales se van a evaluar los resultados alcanzados. Esa es precisamente la intención de este primer capítulo, ofrecer una idea, que se pretende sea clara y razonada, de cuál es el concepto de desarrollo social que subyace al conjunto de este Informe. Mientras que la comunidad estadística internacional ha avanzado de forma lenta pero decidida en la aprobación de reglas estadísticas que permitan acercarnos de forma consensuada a la medición de fenómenos como la inflación, el nivel de renta, el desempleo o el empleo, los logros en la materia que nos ocupa, indicadores de progreso y bienestar social, han sido mucho más lentos, y en muchos casos el avance ha sido del tipo «negativo», esto es, se ha avanzado más en el reconocimiento de las insuficiencias de los indicadores comúnmente utilizados para medir el desarrollo social, que en cómo había que hacerlo, y aunque ha habido avances en este camino, estos se pueden calificar más como meras propuestas de trabajo, que desbrozan la senda a seguir, que indicadores plenamente desarrollados y consensuados. El mero hecho de que exista en este Informe un capítulo dedicado a presentar la definición de desarrollo social adoptada en el mismo, indica que tal consenso está lejos de alcanzarse.

En todo caso, la ausencia de consenso, o más específicamente, la ausencia de un conjunto de indicadores de desarrollo social globalmente aceptados, no se debe confundir con la inexistencia de un debate sobre qué es el desarrollo social y cuáles deberían ser los objetivos del mismo —y por lo tanto los indicadores con respecto a los que evaluar el progreso hacia el objetivo de desarrollo social—. De hecho, en las últimas décadas ha tenido lugar un debate importante sobre la finalidad y objetivos del desarrollo que se ha materializado en la aparición de nuevos conceptos y nuevos indicadores de desarrollo social. Nuestro análisis del concepto de desarrollo social precisamente tendrá como punto de partida (apartado 2) el repaso de la evolución experimentada por el concepto de desarrollo, desde su interpretación más estrecha en términos estrictamente económicos hasta su interpretación actual como un proceso que abarca otras dimensiones, como la social o la medioambiental. Con este telón de fondo en el apartado 3 se abordará de forma sintética cuáles son los principales factores de desafección con los indicadores más frecuentemente utilizados como variables aproximadas de desarrollo, incluyendo la creciente literatura sobre lo que se ha venido a conocer como la *economía de la felicidad*. El apartado 4 planteará, de nuevo de forma sucinta, cuáles son las posibles líneas de actuación a la hora de proponer nuevos indicadores de desarrollo social fruto del descontento existente sobre la capacidad de los indicadores tradicionales de reflejar cabalmente un concepto de desarrollo social más sofisticado. A partir de lo avanzado, una posible opción sería hacer nuestro alguno de los indicadores presentados, o alguna variante de estos que reflejara nuestra visión del desarrollo social. Sin embargo, conscientes de las dificultades estadísticas y conceptuales de así proceder, en este Informe se ha optado por una posición intermedia, en el sentido de definir los campos de interés sin los que el seguimiento de los logros en materia de desarrollo social quedaría incompleto, pero sin ofrecer un indicador sintético del mismo. Un objetivo al que, en todo caso, no se renuncia para futuros informes, una vez se hayan debatido en profundidad las complejidades asociadas a su concepción y resuelto satisfactoriamente los problemas derivados de su elaboración. En el apartado 5 se planteará, a la luz de lo expuesto en las secciones anteriores, el vector de campos que definen el desarrollo social tal y como se entiende en este Informe. Por último, en el apartado 6 se repasarán las principales conclusiones obtenidas, incluyendo la definición del desarrollo social sostenible.

2 La evolución del concepto de desarrollo en el discurso oficial

Vivimos en una época y en un lugar (el mundo formado por los países de renta alta) en el que el concepto de progreso material está consustancialmente unido a nuestra forma de ver el mundo, como refleja, sin ir más lejos, el hecho de que la ausencia de crecimiento económico se interprete, al menos popularmente, en términos de recesión y crisis, reflejando así que la condición de «normalidad» está caracterizada por el crecimiento de la producción de bienes y servicios. Para este reducido núcleo de países de renta alta, entre los que se encuentra España [1], lo que a lo largo de la historia de la humanidad ha sido lo excepcional, la mejora continua de las condiciones materiales de vida, se ha convertido en lo cotidiano. De hecho, como señala Bury (1971), en la cultura occidental el propio concepto de «progreso» no se populariza hasta después del siglo de las luces, coincidiendo con el arranque del largo y sostenido proceso de crecimiento asociado a la aparición de nuevas tecnologías de producción y nuevas formas de organización social (el mercado).

Tanto la forma de entender el bienestar desde el análisis económico, la visión neoclásica-utilitarista, como los aspectos de índole práctico relacionados con los primeros esfuerzos de construcción de los sistemas estadísticos nacionales explican que en un primer momento, y todavía en gran parte en la actualidad, el indicador dominante de «desarrollo» económico sea el PIB per cápita, definido como el volumen de bienes y servicios producidos para el mercado durante un año. La explicación de ello es sencilla.

Por un lado, la teoría económica sitúa la renta disponible de los individuos como variable determinante de su nivel de utilidad o bienestar. Por otro, con el desarrollo y consolidación de la macroeconomía y la política económica keynesiana, centrada en la gestión de la demanda efectiva con el objetivo de reducir la amplitud de los ciclos económicos y gestionar la persecución del pleno empleo, se idearon toda una serie de sistemas de captación de información estadística dirigidos a estimar la producción nacional, PIB, y sus componentes, con la finalidad de conocer en qué momento del ciclo econó-

[1] Nos referimos a esa veintena de países con más de 24.000 $ de renta per cápita que suponiendo el 14% de la población mundial producen el 50% del PIB, o incluso el escaso medio centenar de países con un PIB per cápita superior a la media mundial, que acogen al 23% de la población y aportan el 63% del PIB. PIB per cápita en PPA, datos correspondientes a 2005. El PIB per cápita mundial sería de 8.579 (World Banik, 2007).

mico se encontraban las economías y saber cuál era la política económica más adecuada. A partir de la construcción de sistemas homogéneos de Cuentas Nacionales era fácil proceder a calcular cuál era el PIB [2] per cápita y a realizar una evaluación en términos de bienestar del PIB. Ello no significa, ni mucho menos, que todos los implicados en las tareas de construcción de la Contabilidad Nacional estuvieran de acuerdo con la idoneidad del PIB per cápita como indicador de bienestar, ni mucho menos. Como señala Ruggles (1983) en referencia a la Conferencia sobre Renta y Riqueza organizada por el NBER en 1971: «Muchos usuarios consideraban que el presente énfasis de las cuentas nacionales (...) en las transacciones de mercado llevaba a adoptar una perspectiva que era demasiado estrecha para medir el desempeño económico y social» (p. 332), a lo que habría que añadir una gran insatisfacción en lo referente a la capacidad para interpretar los resultados obtenidos en términos de bienestar social.

Ciertamente, el indicador de renta per cápita dejaba mucho que desear, pero no sólo era el único disponible, sino que además encajaba bien con una visión del bienestar individual como algo que dependía fundamentalmente del acceso a más y mejores bienes y servicios, como un producto casi automático del crecimiento. A fin de cuentas, las diferencias en acceso a bienes y servicios eran lo que más llamaba la atención cuando se comparaban los países del Primer y Tercer Mundo, muchos de estos últimos colonias hasta la década de 1950-60 [3].

Ese énfasis en el crecimiento del PIB per cápita como indicador de desarrollo no significa que se abandonaran otro tipo de criterios. Por ejemplo, la Declaración sobre Progreso y Desarrollo Social de las Naciones Unidas de 1969, firmada al término de la 1.ª Década del Desarrollo de la Naciones Unidas, recoge, como núcleo de las preocupaciones de todo Estado, junto con «la rápida elevación del ingreso y la riqueza nacional», la importancia de su «equitativa distribución entre todos los miembros de la sociedad» (artículo 7). Crecimiento y distribución se convierten así en los dos parámetros con los que evaluar el desempeño económico y social de un país, al tiempo que, desde el ámbito de la economía, se discute sobre la posibilidad de avanzar en ambos campos simultáneamente, o la conveniencia de primar una u otra dimensión. Esta visión se traslada a otras instituciones, como el Banco Mundial, como reflejan las palabras del por entonces presidente de la institución, Robert McNamara: «El desarrollo debía estar lejos de ser expresado simplemente en términos de crecimiento, enfatizando en la necesidad de una mejor distribución del ingreso, y en el mejoramiento de la calidad de vida, como medidas importantes de desarrollo» (McNamara, 1971: 18) [4], tradicionalmente menos preocupadas por la distribución de la renta. Así y todo, con la perspectiva que da el paso del tiempo, se puede decir que esa preocupación por la distribución era en gran parte meramente estética, como demuestra el hecho de que habría que esperar hasta 2005 para que el Banco Mundial dedicara uno de sus conocidos Informes sobre el Desarrollo Mundial a la relación entre *equidad* y *desarrollo*.

La constatación de que el crecimiento económico no es un indicador suficiente de progreso en presencia de fuertes desigualdades, se refleja en la aparición de toda una serie de propuestas de construcción de indicadores sociales de desarrollo alternativos, como el planteado por McGranahan *et al.* (1972), realizado en el marco del Instituto de Investigación Social de las Naciones Unidas a partir de 73 indicadores distintos, o el *Índice de Calidad de Vida Física*, diseñado por las economistas Adelman y Morris para el Overseas Development Council. Aunque el uso de estos y otros indicadores de desarrollo nunca fue mayoritario, y al margen de las virtudes específicas de

[2]
Incluyendo, aunque con una valoración basada en los costes de producción, los servicios públicos como educación o salud.

[3]
En 1945 casi una tecera parte de la población mundial vivía en territorios no autónomos dependientes de potencias coloniales. Tres lustros más tarde, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la *Declaración sobre concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, el número de países miembros de la ONU había pasado de 51 a 104, dos tercios del incremento se explica por la descolonización.

[4]
Citado por González Arencibia (2006, p. 59).

estas propuestas, los mismos sentaron las bases para la propuesta de otros indicadores, como el Índice de Desarrollo Humano, lanzado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en 1990, y en la actualidad plenamente consolidado, que, a diferencia de otros casos, cuenta con un importante esfuerzo de sustentación teórica y filosófica (Fukuda-Parr, 2002). Este indicador, o más bien familia de indicadores, ya que existen versiones específicas del mismo construidas con la finalidad de reflejar las desigualdades de género, y dos indicadores de pobreza adaptados a la realidad de los países desarrollados y los países menos desarrollados, tiene dos características que reflejan claramente la insatisfacción con la forma tradicional de medir el desarrollo (un indicador de producción material per cápita). La primera de ellas es incorporar variables no monetarias como la esperanza de vida al nacer, el nivel de alfabetización y el grado de matriculación en enseñanza primaria y secundaria. La segunda, el ponderar el PIB per cápita de forma que a partir de determinado valor el aumento de este repercute cada vez menos en el valor del índice, lo que significa considerar que a bajos niveles de PIB per cápita el crecimiento del PIB supone también desarrollo, mientras que cuando ya se han alcanzado niveles elevados de renta, el aumento de esta se traducirá en ganancias muy pequeñas de bienestar, ya que habrá poco espacio para cubrir necesidades materiales insatisfechas. Como veremos más adelante, con ello no se hace sino reconocer que, a partir de determinado nivel de renta, el crecimiento del PIB y el bienestar pueden seguir sendas distintas. Aunque el IDH ha explorado distintas fórmulas de incorporar la variable distribución en su estimación de desarrollo humano, la debilidad de las estadísticas disponibles (especialmente, aunque no sólo, en los países menos desarrollados) ha llevado a excluir la distribución del indicador (más específicamente a incluir sólo algunas dimensiones de la desigualdad, como la desigualdad de género, que se recoge en el Índice de Desarrollo de Género y en el Índice de Potenciación de Género).

El reconocimiento expreso de la multidimensionalidad del desarrollo y la incapacidad de la utilización de una medida unidimensional como el PIB per cápita (y su crecimiento) como indicador de desarrollo, va acompañado de la constatación de que, en muchos casos, años de crecimiento habían hecho muy poco por las vidas de aquellos con menores recursos. Empieza así una corriente, por sorprendente que pueda parecer, vinculada a investigaciones del Banco Mundial, que hace hincapié en la necesidad de priorizar las acciones de desarrollo en aquellos colectivos más pobres y en la cobertura de sus necesidades[5], junto con el escepticismo con respecto a que el crecimiento económico sirva *per se* para solucionar los problemas del colectivo más pobre (enfoque de las necesidades básicas). Como en tantos otros campos en la economía, las preocupaciones de esta línea de pensamiento de desarrollo siguen vigentes en la actualidad en el debate sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza, y en lo que se ha venido a denominar crecimiento pro-pobre. Una cuestión que retomaremos más adelante.

Junto con los cambios arriba mencionados, la década de los setenta va a ser testigo de la incorporación al concepto de desarrollo de preocupaciones que hasta el momento habían sido ajenas a él. La publicación en 1972 del Informe Meadows, encargado por el Club de Roma con el título de los *Límites del crecimiento económico,* coloca en la opinión pública y en las agendas políticas una cuestión que ya con anterioridad había abordado el polifacético economista americano Keneth Boulding (1910-1993) en su «Economía de la nave espacial Tierra» (1966), artículo en el que plantea la dificultad de compatibilizar un crecimiento ilimitado en el contexto de un planeta (y unos recursos) limitados. El desencadenamiento de la primera crisis del petróleo un año más tarde no hará sino potenciar el impacto mediático de este informe. El reconocimiento de la finitud del planeta, y de los recursos no renovables que alberga, lleva a cuestionar la estrategia de crecimiento acelerado como mecanismo de mejora del bienestar. Poco después, el economista brasileño Celso Furtado (1920-2004) publica un pequeño trabajo que, con el título *El desarrollo económico. Un mito*, plantea algo que hoy se nos antoja tremendamente actual, cuál es la imposibilidad de que todos los países de la Tierra puedan llegar a

[5]
La referencia principal de esta apoximación es el libro de Paul Streeten y asociados: *First things First. Meeting Human Needs in Developing Countries,* publicado en 1981 por el Banco Mundial.

disfrutar de los niveles de PIB per cápita de los países más ricos por las consecuencias medioambientales y de demanda de recursos que ello tendría [6].

Desde un punto de vista formal, sin embargo, habrá que esperar casi dos décadas para que las preocupaciones medioambientales, de la mano del concepto de desarrollo sostenible, se incorporen plenamente en las declaraciones de desarrollo de la ONU. Aunque en el transcurso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 5-16 de junio de 1972) se acordó la inclusión de la problemática del medio ambiente en la agenda internacional (Majdalani, 2008), el enfrentamiento entre aquellos preocupados por las cuestiones medioambientales y aquellos preocupados por que estas quitaran protagonismo a la lucha contra la pobreza («el principal contaminador» en palabras de Indira Ghandi) derivó en la marginación de las cuestiones medioambientales. Así, habrá que esperar hasta la publicación 15 años más tarde del informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Comisión Brudtland (por su presidenta, Gro Harlem Brundtland), *Our Common Future*, para que las consideraciones medioambientales del desarrollo, de la mano del concepto de desarrollo sostenible, empiecen a calar en la opinión pública. Para esta Comisión, el desarrollo sostenible se plantea como la forma de superar el conflicto entre los objetivos de conservación del medio ambiente y los de crecimiento económico, que se habían presentado en su forma más cruda en el primer informe del Club de Roma *Los límites del crecimiento económico*. En sus propios términos: «El desarrollo sostenible es desarrollo que permite hacer frente a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades» (p. 42). Dentro de la tradición antropocéntrica, la sostenibilidad, a diferencia de otras concepciones de esta [7], tiene como único punto de referencia el ser humano: lo que se trata es de no restar posibilidades de bienestar a las generaciones (humanas) futuras. El informe subraya dos conceptos centrales que se derivan de esta definición de sostenibilidad: el concepto de *necesidades,* por el que se entiende que la verdadera prioridad del desarrollo son las necesidades de los pobres de la Tierra, y la idea de la existencia de «limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social sobre la capacidad del medio ambiente de cubrir las necesidades presentes y futuras». El concepto de desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland incorpora así el principio de *justicia intertemporal* (o intergeneracional, si se prefiere) al considerar el interés de las generaciones futuras, junto con el del justicia *intrageneracional,* al reconocer que el objetivo del desarrollo es satisfacer las necesidades de los pobres de la Tierra. Por otra parte, el informe reconoce que la sostenibilidad ecológica no se podrá alcanzar si no se resuelve el problema de la pobreza: «Un mundo en el que la pobreza y la desigualdad son endémicas estará siempre predispuesto a las crisis ecológicas y de otro tipo» (p. 42), con lo que la lucha contra la pobreza se convierte *per se* y de forma instrumental en el núcleo del desarrollo sostenible, al menos formalmente.

Con posterioridad, la Conferencia de la ONU de Río celebrada en 1992 incorporará de forma todavía más explícita al concepto de sostenibilidad el objetivo del desarrollo de los grupos más desfavorecidos de la Tierra. Así, el primer principio de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo señala que los «seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible», mientras que el terce-

[6]
Recordemos que las demandas crecientes de alimentos y energía de China y la India como consecuencia del cambio de los patrones de consumo derivado de su crecimiento económico son uno de los factores existentes detrás del encarecimiento de los alimentos experimentado —sorpresivamente— en 2008.

[7]
Originalmente, el concepto de sostenibilidad se empieza a utilizar en el campo de la gestión forestal para definir un principio de explotación de bosques caracterizado por limitar la tala de árboles a la capacidad de reforestación de la empresa maderera. Será en 1980, en un informe de la World Conservation Union, cuando se aplique esta idea, en un contexto agregado o global, en los siguientes términos: «Desarrollo sostenible —mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales— y de los sistemas de soporte de vida, la conservación de la diversidad genética y la utilización sostenible de las especies y ecosistemas» (…) «Este es el tipo de desarrollo que supone una auténtica mejora de la calidad de la vida humana y simultáneamente conserva la vitalidad y diversidad de la Tierra. El objetivo es un desarrollo sostenible. Hoy puede parecer algo propio de un visionario, pero es alcanzable. Y cada vez a más y más gente le parece la única opción racional». Una breve revisión de las distintas formas de entender el desarrollo sostenible se puede encontrar en Muñoz de Bustillo (2005).

ro indica que «el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras».

En su acepción actual, por lo tanto, el desarrollo sostenible es una propuesta de mejora global de las condiciones de vida de la población mundial, especialmente la más necesitada, pero asegurando las mismas oportunidades para las generaciones futuras, incorporando así consideraciones económicas, sociales y medioambientales. Esta ampliación de objetivos trasforma el concepto de desarrollo sostenible en un concepto multidimensional, y por lo tanto supone la aparición de problemas potenciales a la hora de evaluar el éxito o fracaso de los países en este campo, así como a la hora de equilibrar los distintos campos de actuación.

Tras la reivindicación de la conservación del medio ambiente como elemento integral del desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995 se plantea como una síntesis de los distintos aspectos que a lo largo de tres décadas han ido copando la atención de las Naciones Unidas en lo que se refiere a su concepción de desarrollo. Así, en la declaración de dicha conferencia se puede leer:

6. Estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas (...).

   También reconocemos que, para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenido, en el contexto del desarrollo sostenible.

7. (...) Declaramos que, en términos económicos y sociales, las políticas y las inversiones más productivas son las que facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, sus recursos y sus oportunidades (....).

Como señala Alguacil (2008) [8], en este largo proceso de revisión de qué es el desarrollo tal y como se deriva de los pronunciamientos de la organizaciones internacionales del ámbito que nos ocupa, el pensamiento sobre el «desarrollo social», el «desarrollo humano» y el «desarrollo sostenible» ha caminado hacia su fusión, distanciándose de los presupuestos basados en el crecimiento económico convencional y en el incremento de la opulencia como motor del desarrollo, para reconocer que el desarrollo es un proceso multidimensional, donde el sujeto es simultáneamente el centro del mismo y protagonista de las transformaciones necesarias (el concepto de agencia tan presente en los escritos de Sen). En todo caso, y ese es uno de los problemas a los que nos enfrentamos, ese proceso se ha producido por adición, más que por sustitución, de forma que al final lo que tenemos es una definición más exigente de desarrollo. Ya no es suficiente con crecer, ni con reducir la pobreza, ni con mejorar la distribución, sino que al tiempo hay que hacerlo salvaguardando el medio ambiente para las generaciones futuras, lo que en cierta medida dificulta la evaluación de los procesos de cambio.

[8]
«El desarrollo social hoy: caminando hacia el desarrollo humano sostenible». Documento de trabajo para el Informe FOESSA 2008 (www.foessa.es; sección «publicaciones», VI Informe).

3 Una visión desde el Norte: PIB y desarrollo social

3.1. La economía que no está en el PIB [9]

Puesto que el problema de la pobreza y la exclusión se manifiestan en su forma más cruda a escala planetaria, el debate resumido en las páginas anteriores, y analizado con más detalle en Alguacil (2008) o Magdalani (2008), se centra en la realidad de los países en vías de desarrollo. Ello, sin embargo, no significa que este no sea relevante en los países de renta alta, donde, ciertamente a otra escala, aparecen las mismas cuestiones cuando se trata de definir qué se entiende por desarrollo [10]. Puesto que gran parte de este debate se plantea en términos de la capacidad del crecimiento económico y su indicador estrella, el PIB per cápita, para recoger los elementos centrales del bienestar, dedicaremos esta sección a repasar, sin ánimo de exhaustividad, las críticas a las que se ha enfrentado la utilización de este indicador como índice de bienestar (una finalidad, en todo caso, distinta de para la que fue diseñado). Este proceso nos dará pie a ir identificando aspectos del desarrollo que no están suficientemente reflejados en un indicador limitado de producción de bienes y servicios de mercado (y públicos) como el PIB per cápita.

A modo de introducción, podemos decir que la primera insuficiencia del PIB, haciendo uso de una frase hecha, se resume en que *ni son todos los que están, ni están todos los que son*. Esto es, el PIB excluye ámbitos con fuerte influencia en el bienestar e incluye otros con una menor relación con este, o incluso con una relación negativa. En primer lugar, el PIB contempla la producción de bienes y servicios que no van dirigidos al consumo, por ejemplo la inversión en una planta productiva, que difícilmente afectará al bienestar en tanto que inversión (lo hará en el futuro cuando contribuya con su producción al flujo de bienes y servicios disponibles, y como tal, se incluirá en su momento en el PIB). Por lo tanto, el PIB per cápita (y su crecimiento) nos llevará a sobreestimar el bienestar.

En segundo lugar, se puede argumentar que no todos los bienes y servicios producidos contribuyen en igual forma a la mejora de las

[9] El título de este epígrafe esta tomado prestado de Esteve (1991).

[10] La diferente dimensión del fenómeno queda en evidencia cuando nos fijamos en la terminología que se utiliza para referirse a unos y otros países. Países en vías de desarrollo o países menos desarrollados, frente a países desarrollados.

condiciones de vida de la población. Utilizando la terminología acuñada por Ralph Hawtrey (1926), una parte nada desdeñable de los bienes y servicios producidos son *bienes defensivos*, entendidos (Esteve y Muñoz de Bustillo, 2005) como aquellos cuyo consumo permite recuperar unos niveles de utilidad o bienestar perdido por cualesquiera circunstancias, ya sean físicas, económicas o sociales. Son productos o bienes defensivos todos aquellos con los que se intenta impedir o remediar daños, males o incomodidades, por lo que su consumo no aumentaría en términos netos el bienestar de los individuos, sino que únicamente liberan o satisfacen una necesidad, devolviéndolos por así decirlo a un nivel cero o «normal» de utilidad o bienestar. Por el contrario, mediante el consumo de bienes creativos, los individuos experimentan un nivel de bienestar nuevo o superior, por encima del habitual. Aplicando la conocida diferencia conceptual entre la libertad negativa (libertad *de* algo que entorpece o cohíbe) y la libertad positiva (libertad *para* hacer o ser algo), está claro que la libertad de los consumidores en el caso de los bienes defensivos es de tipo negativo, en tanto que sería de tipo positivo para los bienes creativos. La vida cotidiana está llena de ejemplos de bienes defensivos con los que los ciudadanos, en muchos casos, no hacen sino intentar protegerse de algunos de los efectos negativos del crecimiento económico: dobles ventanas para protegerse del ruido del tráfico fruto del crecimiento económico, puertas blindadas para protegerse de una inseguridad en muchos derivada de la desconfianza hacia el otro que generan las grandes urbes, etc. En la medida en que el crecimiento económico genere, por la vías que sea, una demanda creciente de este tipo de bienes, será difícil poder identificar, sin más, mayor producción material con mayor bienestar.

Del mismo modo, siguiendo a Hirsch (1984), en sus *Límites sociales al crecimiento*, el crecimiento económico no repercutirá en mejoras de bienestar en el caso de bienes que sean «escasos en un sentido absoluto de carácter físico o socialmente impuesto, o que están sujetos a congestión cuando su uso se extiende». Para este tipo de bienes, que Hirsch denomina *posicionales*, el crecimiento de la renta sólo conducirá a frustración en cuanto que su número, por definición, es limitado. De nada servirá que el aumento de la renta permita a una familia comprarse un 4x4 si, debido al aumento de su uso, este tipo de vehículos pierden su valor como consumo conspicuo, esto es, consumo para marcar posición social. Puesto que la posición, la jerarquía social, no es generalizable, el gasto en bienes posicionales no repercutirá, globalmente, en mejoras de bienestar.

Desde otra perspectiva, el PIB per cápita, como un indicador de *output*, hace abstracción del los *inputs* utilizados en la producción. En concreto, la producción exige tiempo, y ese tiempo, que puede tener valor en sí mismo, como fuente de bienestar, cuando se utiliza para producir bienes y servicios, no se puede utilizar para otras alternativas. Por eso, como veremos, muchos autores han planteado la utilización de indicadores que contemplan el ocio como una variable a tener en cuenta, junto con el acceso a bienes materiales, a la hora de medir el bienestar. Por poner un ejemplo, la jornada media de trabajo en los Países Bajos, pionero en la generalización del trabajo a tiempo parcial, que ocupa en la actualidad a cerca de la mitad de la población empleada, no llega a las 1.400 horas por año, mientras que en Estados Unidos supera las 1.800, algo que no se considera cuando se comparan sus respectivos PIB per cápita (43.800 $ frente a 36.548 $, en 2006). De todas formas, y sólo para transmitir una idea de las crecientes complejidades en las que nos internamos cuando se pretende completar la información que ofrece el PIB per cápita para acercarnos a un indicador de bienestar, es posible argumentar que, no todo el tiempo libre, tiene un valor positivo. Cuando este corresponde a decisiones voluntarias de los trabajadores, a una manifestación de sus preferencias (como lo fue en su momento la lucha sindical por la jornada laboral de 8 horas) no hay ninguna razón para no contabilizar menores jornadas laborales en el activo del bienestar. Distinto es cuando parte de esas menores jornadas no son voluntarias (como ocurre en España con alrededor de un tercio de los trabajadores a tiempo parcial). Idéntico tratamiento, esto es, negativo, tendría el «ocio forzoso» que viene de la mano del desempleo. De hecho, el

PIB per cápita es sólo indirectamente sensible a los cambios en la tasa de desempleo. En la medida en que mayor desempleo significa menor utilización del factor trabajo disponible, y por lo tanto, un PIB menor que el potencial, entonces el desempleo contribuirá negativamente al bienestar material social. Pero no parece que sea este el único efecto negativo que el desempleo tiene sobre el bienestar. En una sociedad en la que el trabajo es el principal mecanismo de socialización y autoestima [11] su ausencia tiene un efecto negativo sobre el bienestar de los desocupados. Algo en lo que están de acuerdo todos los estudios psicológicos y sociológicos sobre el trabajo, aunque desde la economía se tienda a tener en cuenta sólo su elemento de desutilidad.

Desde una perspectiva distinta, pero complementaria a la anterior, el PIB per cápita no es sino una construcción estadística que hace referencia a lo que podría ser [12] y que por tanto no dice, ni pretende decir, nada sobre cómo se distribuye lo producido entre los distintos proveedores de factores productivos, ya sea capital o trabajo, y aquellos que, no habiendo contribuido a la producción ni con trabajo ni con capital, tienen acceso a ella como beneficiarios de prestaciones públicas (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) o transferencias privadas (principalmente las que se realizan dentro de las unidades familiares y que permiten a los no activos en el mercado de trabajo compartir los ingresos de los ocupados de su unidad familiar). El «olvido» de los indicadores económicos más populares o de uso más frecuente de esta cuestión es fácil de explicar. Por un lado, la cuestión de la distribución ha sido siempre una materia de alta sensibilidad política, y por lo tanto es un tema que, si es posible, es mejor mantener en el olvido. Por otro lado, en un mundo obsesionado por la coyuntura, por el hoy, los temas relacionados con la distribución, con unas pautas de cambio tradicionalmente más lentas, reciben menos atención. Por último, para el pensamiento dominante las cuestiones distributivas tienen una importancia secundaria, o simplemente no la tienen. Aquellos que consideran que las cuestiones distributivas tienen una importancia secundaria señalan en su defensa que lo importante es crecer, y que el crecimiento, por distintas vías, acabará por mejorar las posibilidades de acceso a bienes y servicios de todos. Haciendo uso de una metáfora marinera frecuentemente utilizada en este debate, la marea creciente sube todos los botes. Ello justificaría que todos los esfuerzos se dirigieran hacia la potenciación del crecimiento económico, subordinando a él las cuestiones relacionadas con la distribución. Desde esta visión, la distribución frecuentemente sólo preocupa por cuestiones instrumentales: ¿crecen más o menos las sociedades con menores disparidades de renta?, y no por cuestiones vinculadas a criterios de justicia económica. Más aún, de demostrarse como cierto un planteamiento habitual en el análisis de la relación entre desigualdad y crecimiento económico, la *Curva de Kuznets*, según la cual el crecimiento económico en una primera fase va acompañado de aumento de la desigualdad, pasando a mostrar una relación de tipo inverso (a mayor crecimiento, menor desigualdad) una vez alcanzado un determinado umbral de PIB per cápita, una forma de combatir la desigualdad sería crecer más rápido, para llegar cuanto antes al nivel de renta donde crecimiento y mayor igualdad van de la mano. Alternativamente, desde otra línea de pensamiento (Feldstein, 1998), se argumenta que la desigualdad no debería ser objeto de preocupación alguna, que no hay ninguna razón teórica para que mi utilidad se vea afectada por la renta mayor o menor que alcanza otra persona, salvo en aquellos casos que signifique pobreza.

Desde nuestro punto de vista, se puede argumentar que el crecimiento económico difícilmenste podrá tener la misma evaluación si beneficia a las clases económicamente más favorecidas que si lo hace a las clases de menor renta. Si con el crecimiento lo que se pretende es resolver más y mejor los problemas materiales de la población, entonces la misma tasa de crecimiento deberá recibir una evaluación distinta según beneficie a las poblaciones con menor renta (y mayores necesidades insatisfechas) que a los estratos de población que ya disponen de un alto poder adquisitivo y para los que el aumento de este, difícilmente se trasladará a mejoras en cobertura de necesidades materiales. La práctica adoptada por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas a la hora de calcular el IDH,

[11] Baste con señalar que es habitual que en las conversaciones casuales con desconocidos, después del nombre, lo que se suele preguntar es dónde trabaja el interlocutor, cuál es su ocupación, y no si le gusta la poesía de Verlaine o el hip-hop.

[12] Y eso en el mejor de los casos, ya que, como se ha señalado más arriba, el PIB per cápita es superior al consumo per cápita, el indicador más próximo al bienestar material.

mencionada más arriba, supone el reconocimiento de que un euro más para aquellos con bajo nivel de renta, debe recibir una evaluación distinta que el mismo euro para aquellos con alto nivel de renta.

Detrás de este interesante debate se encuentran dos concepciones distintas de justicia económica (Esteve y Muñoz de Bustillo, 2005). Por un lado, para los defensores de la llamada *justicia procedimental,* los resultados son justos si, los procedimientos seguidos para alcanzar tales resultados, lo son. Desde este punto de vista, el mercado, donde las relaciones por definición son voluntarias, arroja resultados justos, sean estos los que sean. Desde una visión alternativa, se defiende que la justicia de los resultados se tiene que evaluar teniendo en cuenta la situación de aquellos que se encuentran en peor situación, en cuyo caso los cambios distributivos serán de la mayor importancia a la hora de evaluar los sistemas de organización económica y social. Para complicar más las cosas, desde otra aproximación, vinculada a la conocida como *tercera vía*, se defiende, en una variante del criterio de justicia procedimental, que lo relevante es la igualdad de oportunidades, y no la igualdad de resultados, de forma que las cuestiones distributivas se tendrían que evaluar en términos de distribución de oportunidades y no de resultados, de manera que en una sociedad donde hipotéticamente todos tengan oportunidades idénticas, lo que ocurra con la distribución de resultados, no sería relevante (o al menos tan relevante). Detrás de estas visiones alternativas se encuentran visiones también distintas sobre la capacidad del ser humano de ser el dueño de su destino. En un caso, confianza plena en dicha capacidad, en otro reconocimiento de la existencia de fuertes restricciones de todo tipo a la acción humana, que, al menos parcialmente, liberan al hombre y la mujer de plena responsabilidad sobre su situación.

Del mismo modo que la utilización del crecimiento del PIB per cápita como criterio de evaluación (socioeconómico) de una sociedad prescinde de las cuestiones relacionadas con su distribución, el PIB per cápita no nos dice nada sobre la extensión e intensidad de la pobreza. Al fin y al cabo, en la mayor parte de los casos, la pobreza no es sino la característica de la población que ocupa los niveles más bajos de la distribución de la renta[13].

Aquí, de nuevo, el concepto utilizado de pobreza, como se verá con más detalle en el capítulo 2 de ese Informe, va a marcar la diferencia. En el caso de adoptar un criterio absoluto de pobreza, según el cual pobre es aquel con ingresos inferiores a una línea de pobreza definida de forma absoluta y estable en el tiempo (en función de una lista de bienes y servicios considerados imprescindibles), entonces lo que quiera que pase con la renta de la población no pobre no afectará al nivel de pobreza. El criterio de 1 y 2 $ al día utilizado por el Banco Mundial y los Objetivos del Milenio de la ONU, o la línea de pobreza utilizada por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) entrarían en esta categoría. Igualmente, si suponemos que la renta de los pobres también crece cuando crece la economía (sin importar que lo haga más o menos rápidamente que esta), entonces el crecimiento económico (y del PIB per cápita) contribuirá a la reducción de la pobreza. De acuerdo con los trabajos de Dollar y Kraay (2002) el crecimiento habría repercutido positivamente en la renta de los más pobres, y por lo tanto crecer más y más rápido, sin medidas dirigidas a este colectivo, sería una política adecuada para luchar contra la pobreza[14]. La situación cambia cuando se adopta un criterio relativo de pobreza, como es el criterio de *riesgo de pobreza* vigente en la UE, según el cual la línea de pobreza se define como el 60% de la renta mediana de cada país. En este caso, lo que quiera que ocurra con la renta de la población por encima de la línea de pobreza, afectará al valor de esta y por lo tanto a la tasa de pobreza. De este modo, un aumento de la renta de la población rica de mayor intensidad que el del resto de la población «tirará» hacia arriba de la renta mediana, y por lo tanto aumentará el porcentaje de población pobre; por el contrario, y paradójicamente, el empobrecimiento de la población más desahogada, al reducir la renta mediana, puede hacer que población antes pobre deje de serlo, sin que de hecho cambie su renta en términos absolutos. No es este lugar para discutir con detalle las virtudes de cada uno de estos criterios (absoluto y relativo) de pobreza (EDIS *et al.*,

[13] Según cómo se defina la pobreza, es posible que aquellos con menor renta de una sociedad, los que ocupan la primera decila en la distribución de la renta, no sean pobres, pero es seguro que, de haberlos, estos ocuparán esta posición.

[14] Este resultado ha sido cuestionado por otros autores, como Woodwards y Simms (2006), según los cuales entre 1990 y 2001 sólo el 0,6% de cada dólar de crecimiento mundial ha beneficiado a la población pobre (menos de un dólar al día), un impacto sensiblemente menor que en la década anterior, donde el porcentaje alcanzó el 2,2%.

1998), baste con decir que el criterio absoluto de pobreza se basa en una concepción de esta en términos de carencia material de lo estrictamente necesario para la subsistencia, en términos casi físicos e *idealmente* intemporales. Y aquí el adjetivo *idealmente* es importante, porque ningún criterio absoluto de pobreza está libre de influencia sobre lo que en cada momento se considera que es necesario para la subsistencia, lo que explica que tales criterios normalmente con el paso del tiempo acaben siendo objeto de revisión. En contraste, la elección de un criterio relativo se nutre de una consideración de la pobreza, al menos en parte, como una construcción social: para el padre de familia de la película *Lloviendo piedras,* del realizador inglés Ken Loach, que se empeña más allá de sus posibilidades para que su hija pueda tener un traje de primera comunión como exige el protocolo, ese gasto es tan necesario como el comer, sino más. En este ejemplo, como en tantos otros, las jerarquías de necesidades se entremezclan poniendo de manifiesto la subjetividad existente en ese tipo de construcciones sobre qué es necesario (y por lo tanto de faltar indicaría una situación de pobreza), y qué es superfluo, en cuyo caso su falta no tiene por qué ser entendida en términos de pobreza. En todo caso, nuestra intención al dedicar unas pocas líneas a esta cuestión no es llegar a una conclusión sobre las ventajas de una y otra forma de entender-medir la pobreza, sino llamar la atención de la distinta relación existente entre crecimiento del PIB y pobreza según se adopte una u otra perspectiva. En el caso de adoptar un criterio absoluto de pobreza, el crecimiento del PIB, salvo que excluya a los más pobres, tendrá automáticamente un efecto reductor de la pobreza (será por lo tanto crecimiento pro-pobre o *pro-poor growth*), mientras que en el caso de adoptar un criterio relativo, lo anterior sólo ocurrirá si el crecimiento de la renta de los estratos pobres es más intenso que el crecimiento de la renta del resto de la población, esto es, si hay una reducción en la desigualdad de la distribución de la renta.

Recapitulando, el PIB per cápita, y su crecimiento, aparece como un indicador escasamente preparado para reflejar la evolución del bienestar agregado en una sociedad: por incorporar bienes y servicios que no aportan bienestar y por no incorporar otros, como el medio ambiente, que sí lo aportan, por tener en cuenta el output disponible pero no el tiempo —el recurso escaso por excelencia— utilizado en su producción, y por no tener en cuenta cómo se distribuye lo producido y, en especial, si la distribución realizada deja espacio para la existencia de pobreza, su extensión e intensidad.

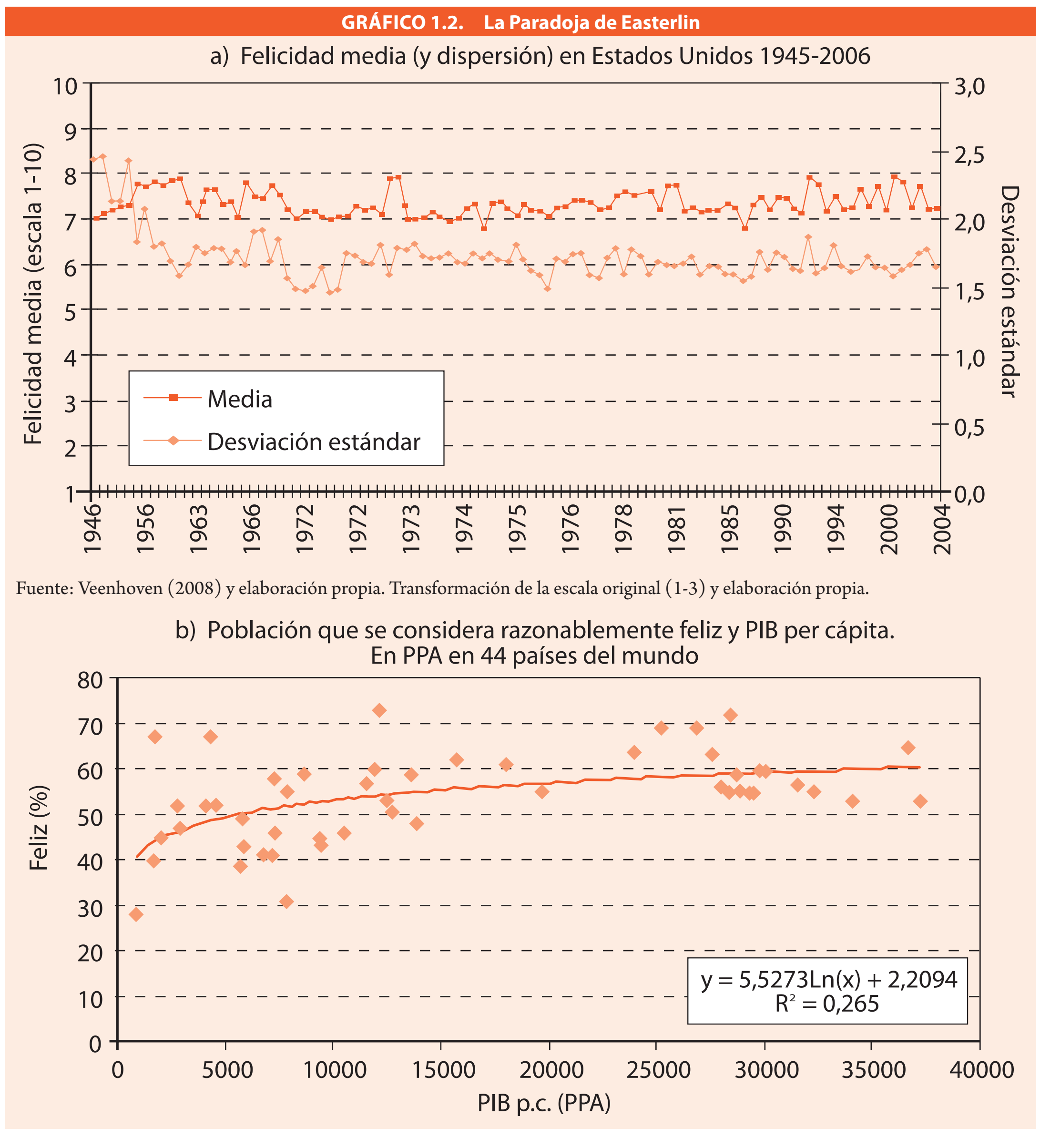
En todo caso, los factores arriba tratados no agotan la tortuosa, y a veces paradójica, relación existente entre crecimiento económico y bienestar. Por poner un ejemplo de otras insuficiencias de este indicador (y de la visión que acoge, la identificación de crecimiento económico y bienestar), los cambios sociales necesariamente asociados a los procesos de crecimiento económico: desagrarización, urbanización, emigración, etc., pueden también afectar a los niveles de bienestar, que, obviamente, también dependen de factores distintos de los de índole puramente material. Por poner un ejemplo, el crecimiento económico, al tiempo que genera un flujo cada vez mayor de bienes y servicios, puede tener un efecto negativo sobre la intensidad y calidad de las relaciones sociales. El análisis económico, al concentrarse en el estudio del comportamiento económico del individuo en su búsqueda de bienestar individual, olvida con frecuencia que el hombre y la mujer, como animal social, busca la compañía y consuelo de sus congéneres, en un proceso que contribuye a su bienestar. En la medida en que ese sentimiento de pertenencia a un grupo, esa compañía, pueda llegar a ser escasa, podemos considerar todo ese conjunto de relaciones sociales como un bien que contribuiría al bienestar, igual que otros bienes materiales, pero de distinta naturaleza. La filosofía competitiva consustancial al capitalismo más clásico y el propio proceso de crecimiento económico pueden incidir negativamente en el volumen de bienes relacionales disponibles, reduciendo por lo tanto el impacto positivo que el crecimiento económico tendría sobre el bienestar (Esteve y Muñoz de Bustillo, 2005). En lo que a esto respecta, no es inverosímil que el aumento en el consumo de antidepresivos y ansiolíticos experimentado en los países desarrollados sea una manifestación, al menos en parte, del deterioro de los bienes relacionales[15].

[15] En 1994 se despacharon en el Sistema Público de Sanidad un total de 7,2 millones de antidepresivos, al finalizar 2003 esta cifra superaba los 21 millones, en 2005 los 35. En este último año el 21% de los pacientes que acuden a los centros de atención primaria consume algún tipo de psicofármaco, lo que supone que el consumo de este tipo de medicamentos ha aumentado en un 260% desde 1971. Obviamente, no todo el consumo de tranquilizantes responden a una peor calidad de los bienes relacionales, pero la hipótesis de que en parte son el resultado de esa pérdida no es, en absoluto, descabellada.

3.2. Un paseo de ida y vuelta por la economía de la felicidad

La compleja relación existente entre bienestar y crecimiento económico se recoge de forma prístina en la conocida como la *Paradoja de Easterlin*, planteada por Richard Easterlin en un artículo publicado en 1973, donde sorprende constatar cómo el grado medio de felicidad declarado por los ciudadanos americanos a lo largo del tiempo permanece en valores muy similares, a pesar del fuerte crecimiento experimentado por la economía americana. En el Gráfico1.2.a se puede apreciar cómo, sobre un índice de 1 a 10, el valor mediano de felicidad en ese país se sitúa durante un periodo de más de medio siglo en valores que fluctúan entre el 6,78 y 7,95, siendo por lo tanto insensible al fuerte crecimiento experimentado por el PIB per cápita estadounidense, que se multiplica por tres en idéntico periodo. Una versión diferente de esa misma paradoja (Gráfico 1.2.b) la encontramos al estudiar los niveles de felicidad declarados en países con distinto nivel de renta.

GRÁFICO 1.2. La Paradoja de Easterlin



Fuente: Veenhoven (2008) y elaboración propia. Transformación de la escala original (1-3) y elaboración propia.

Fuente: World Values Survey, procentaje de gente que indica que es «bastante feliz», World Bank (2007) y elaboración propia.

Como se puede ver en el gráfico 1.2.b, las diferencias en grado de felicidad subjetiva entre países son mucho menores que las diferencias entre PIB per cápita. De hecho, aunque el gráfico muestra una relación positiva entre ambas variables, cuando se replica el análisis para aquellos países con menos y más de 10.000 $ de PIB per cápita, (un valor un 20% superior al PIB per cápita mundial), tal relación desaparece, ya que para el grupo de 21 países con renta inferior a esta magnitud no hay relación entre ambas variables, al tiempo que para la casi treintena de países del grupo de más de 10.000 $ la relación prácticamente desaparece. Destaca, asimismo, la significativa dispersión de los valores de felicidad en países con niveles similares de PIB per cápita.

Estas paradojas, escasa relación entre PIB y felicidad cuando se comparan países y nula relación entre crecimiento del PIB y aumento de la felicidad declarada en un mismo país a lo largo del tiempo, han dado lugar a toda una «industria» dedicada a extraer los factores subyacentes de la felicidad percibida de los datos producidos por las encuestas de percepción de felicidad subjetiva que se han venido realizando en multitud de países. Una «industria» esta en constante crecimiento cuyo output hoy por hoy se estima que asciende a más de 10.000 artículos, y cuyas conclusiones más relevantes se pueden agrupar en tres puntos (Esteve, 2008, 2000) [16]:

1. En todos los países el grado de felicidad subjetiva de los individuos responde de forma similar a las mismas condiciones o circunstancias. En primer lugar, según su importancia están las circunstancias personales: situación económica, salud y vida familiar. Luego vienen las referidas a la vida social, los valores sociales y el trabajo. Y, finalmente, aparecen las referidas a los asuntos públicos, como las libertades políticas, la igualdad social o la paz internacional.
2. Para todos los países, la relación entre la renta media y el nivel medio de felicidad declarado por los individuos es, como se ha dicho, positiva, pero depende del nivel de desarrollo económico, atenuándose fuertemente conforme el nivel de renta per cápita es más elevado. Por otro lado, en todos los países, en cada periodo, la proporción de individuos que se declaran felices/satisfechos con su vida crece conforme aumenta su posición en la distribución de la renta. El nivel medio de felicidad es pues mayor entre los grupos ricos que entre los pobres. Por ejemplo, en EE.UU., en 2003, en el grupo formado por el 25% de la población más rica del país se declaran muy felices en torno a un 37%, en tanto que sólo lo hace un 16% del 25% más pobre. Esta relación entre renta relativa y felicidad se mantiene, aunque más débilmente, incluso cuando se controlan otros factores (como la educación o la salud) que influyen positivamente sobre el bienestar percibido subjetivamente.
3. Sin embargo, la relación entre la renta (ya sea en términos de renta absoluta como relativa) y felicidad, si bien es positiva, presenta fuertes rendimientos decrecientes. Por ejemplo, a partir de las tres oleadas del World Values Survey (a principios de la década de los ochenta, a comienzos de la siguiente y a mitad de los noventa) realizadas para 46 países, se observó que, en lo que respecta a la renta relativa, el que un individuo ascendiera desde la cuarta a la quinta decila en la distribución de la renta aumentaba su bienestar declarado en 0,11 unidades, en tanto que el pasar de la novena a la décima sólo lo hacía en 0,02 unidades, aunque el incremento de su renta en términos absolutos fuese mucho mayor que en el caso anterior. Por otro lado, comparando los niveles de renta absolutos entre países, se observaba que un incremento del 10% de la renta per cápita de aquellos países con renta próxima a la mitad de la renta per cápita norteamericana incrementaba el nivel de bienestar individual medio en tan sólo 0,0003 unidades, llegando este aumento a anularse cuando la renta media se igualaba a la de EE.UU.

Constatada esta baja respuesta de la felicidad declarada o del bienestar percibido subjetivamente respecto a la renta, al menos a partir de ciertos niveles de desarrollo económico, surgen dos cuestiones. La primera es si tal hecho es o no consecuencia del modelo de crecimiento seguido por los países de mayor crecimiento, centrado cada vez más en la expansión, desregulación y profundización de los mecanismos del mercado, que si bien por un lado habrían permitido aumentar la cantidad de bienes y servicios

[16] «Un paseo de ida y vuelta por la economía de la felicidad». Documento de trabajo para el Informe FOESSA 2008 (www.foessa.es; sección «publicaciones», VI Informe).

(fundamentalmente privados pero también públicos en la medida en que los Estados aumenten la provisión de bienes públicos a partir de las mayores posibilidades de financiación que les ofrece el crecimiento económico) a disposición de los individuos, por otro habría afectado negativamente a otras circunstancias sociales y personales que afectan al bienestar de los individuos, de modo que el resultado neto sería la contribución cada vez menor del crecimiento económico al bienestar percibido subjetivamente. Si ese fuera el caso, si la respuesta a esta primera cuestión fuese positiva, la conclusión sería inmediata y de lo que se trataría, caso de considerar relevante la información suministrada por los estudios de economía de la felicidad, sería de usarla en la redefinición del modelo de desarrollo social a seguir y en la definición de unos nuevos objetivos de política económica para internalizar estos efectos externos negativos sobre los niveles de felicidad. La segunda cuestión es, precisamente, la de si esa información es o no relevante a efectos económicos, es decir, si la persecución de la felicidad se puede considerar como un objetivo válido para la redefinición del concepto de desarrollo social y, por lo tanto, como eje de la política económica.

Pues bien, respecto a la primera cuestión, y al menos tentativamente, la respuesta sería positiva. El crecimiento económico basado en la expansión del mecanismo de mercado, al que se puede calificar sin exageración como la máquina más eficiente de crecimiento económico a largo plazo, pondría sin embargo en riesgo otras fuentes de bienestar y felicidad. No hay que olvidar que el camino al éxito económico individual (de forma legal) en una economía de mercado pasa por alguna o algunas de las siguientes actividades: a) descubrir en los demás necesidades insatisfechas o, sencillamente, crearlas para luego satisfacerlas mediante la producción y venta de bienes y servicios; b) apropiarse de cualquier elemento de la naturaleza que exista como bien libre y sea susceptible de transformarse y luego venderse; c) restringir el tiempo dedicado actividades personales, familiares y sociales e incluso el tiempo dedicado a disfrutar de los bienes a los que se tiene acceso y aumentar paralelamente el tiempo dedicado a las actividades de mercado, y d) *mercantilizar* actividades, o sea, comercializar o convertir en mercancías lo que antes se «producía» y se conseguía al margen del mercado (el cuidado de niños y ancianos, la protección ecológica, los juegos y diversiones, la seguridad, la compañía, la búsqueda de pareja, etc.). No es difícil concluir a partir de esta enumeración que el éxito económico a nivel agregado o general (o sea, la tasa de crecimiento económico), que no sería sino la suma de los «éxitos» económicos individuales, irá acompañado de pérdidas de capital social, natural y humano que, a partir de ciertos niveles, podrían incidir tan negativamente en el bienestar humano que compensasen el valor positivo sobre el bienestar de los bienes y servicios generados en el curso del crecimiento. Resulta curioso a este respecto constatar que, igual que los indicadores de felicidad media se estancan a partir de cierto umbral de crecimiento económico medido en términos de PIB per cápita, también sucede lo mismo con otros indicadores que intentan depurar los datos del PIB per cápita restándoles lo que se han venido en llamar costes sociales del crecimiento (incluyendo una apreciación acerca de la desigualdad). Así, por ejemplo, y usando sólo de uno de los indicadores propuestos, el Índice de Bienestar Económico Sostenible (ISEW) propuesto por Daly y Cobb (1989), en tanto que el PIB siguió creciendo, el ISEW norteamericano alcanzó su nivel máximo en torno a 1975 y desde entonces se ha estancado o ha caído (para este y otros indicadores véase el epígrafe 1.3.4 más adelante). Y lo mismo ha sucedido con otros países que han construido medidas semejantes, también los ISEW de Gran Bretaña, Australia, Austria, Chile, Alemania y Holanda se han estancado o han caído desde la década de los años setenta. Los datos que suministra la economía de la felicidad serían, pues, congruentes con las informaciones procedentes de fuentes estadísticas de tipo más objetivo.

Respecto a la segunda cuestión, la de la relevancia de la economía de la felicidad a la hora de redefinir el concepto de desarrollo social, la respuesta no está clara. Hay autores que han propuesto una reorientación de la política económica para incluir entre sus objetivos, además de los tradicionales (el empleo, la lucha contra la inflación, la provisión de bienes públicos, etc.), otros que los estudios señalan como relevantes por su relación directa con la felicidad percibida subjetivamente. Richard Layard (2005) ha argumentado convin-

centemente en este sentido. Dada la importancia que en la felicidad tienen variables como el empleo y su calidad, la riqueza de la vida familiar y social, la salud, la educación, la vida política y los valores comunitarios, una política económica que pretenda sentar las bases para que la felicidad individual sea posible habrá de cuestionarse la desaforada persecución de políticas del mercado de trabajo que favorecen la precariedad, la desregulación, el alargamiento de las jornadas y la movilidad geográfica y funcional, pues todas ellas, por muy eficientes que puedan ser a la hora de aumentar la tasa de crecimiento económico, resultan incongruentes con la búsqueda de la felicidad tal y como reflejan las encuestas. De igual manera, dado que la *habituación* y la *competencia posicional* hacen que muchos bienes no contribuyan al bienestar percibido subjetivamente, ya sea porque el consumidor con el tiempo se acostumbre a ellos y dejen de contribuir a su bienestar como cuando accede a ellos por primera vez (caso de la habituación), ya sea porque los consumidores compran un bien no por su utilidad intrínseca, sino fundamentalmente para estar al nivel de los demás o superarles en la escala del estatus social (caso de la competencia posicional), Layard ha propuesto desincentivar la producción y el consumo de estos tipos de bienes y actividades, favoreciendo por el contrario las actividades menos sujetas a habituación y a la competencia posicional, entre las cuales ocupa un lugar destacado el ocio creativo y el mantenimiento de las relaciones interpersonales.

Sin embargo, el uso de la economía de la felicidad como guía del concepto de desarrollo social y de una política económica que lo persiga es cuestionable en atención a una serie de debilidades que aquejan al enfoque de la economía de la felicidad. En primer lugar, esta perspectiva tiene un problema conceptual básico de carácter definitorio, como es que en la inmensa mayoría de trabajos sobre economía de la felicidad nunca se define con nitidez qué se entiende como «felicidad», por lo que no es infrecuente que «felicidad», «bienestar percibido subjetivamente» y «satisfacción con la vida», que son los términos usados en los distintos tipos de encuestas sobre las que se ha construido la economía de la felicidad y que parece claro que responden a estados anímicos, sensaciones y/o percepciones diferentes, sean sin embargo tratados/usados como equivalentes, como expresiones sinónimas. Ahora bien, pese a lo que pueda parecer esta no es sólo una cuestión de carácter lingüístico de fácil solución vía un acuerdo de tipo terminológico, pues, por un lado, la *felicidad* y la *satisfacción con la vida* pueden e incluso, a veces, *deben* estar reñidas. En efecto, y por poner un ejemplo, la persona que deja de lado posibilidades reales de ser feliz para dedicarse a cuidar de otros (o incluso que en un acto de sacrificio da o pone en riesgo su vida por otros) puede que, por ello mismo, no se declare o considere muy feliz, pero, si tal comportamiento está de acuerdo a sus valores éticos, podría contestar sin embargo que está muy satisfecha con su vida, pues no habría sido feliz si no hubiera hecho aquello que estimaba justo o valioso. De igual manera, la relación entre *bienestar* y *felicidad* no está siempre garantizada, como ocurre, por ejemplo, en las abundantes situaciones en las que personas se declaran felices cuando sus vidas están lejos de gozar de ningún bienestar (casos paradigmáticos de esta situación lo son aquellas personas que se declaran felices cuando como consecuencia de algún accidente se encuentran físicamente seriamente discapacitadas); asimismo, es también frecuente y ha sido objeto habitual de la literatura de todos los tiempos encontrar situaciones en las que el bienestar va asociado a niveles bajos de felicidad, siendo la causa de ello los efectos adormecedores del propio bienestar. El bienestar se traduce o va asociado a la capacidad de controlar la propia vida, lo cual es en principio un objetivo claramente deseable, sólo que llevado a un extremo conduce al aislamiento de la realidad: si uno puede controlar todo lo que le puede suceder en la vida, su nivel de bienestar será objetivamente muy elevado, pero también por ello mismo la vida misma habrá perdido buena parte de su encanto, pues este viene de lo inesperado, de los retos que plantea lo imprevisible. Estas ambigüedades conceptuales no reflejan sino el estado todavía poco desarrollado del enfoque. Por lo que parece, los «economistas de la felicidad», seducidos por la abundancia de datos estadísticos y teniendo a su disposición un arsenal de técnicas econométricas cada vez más sofisticado, parecen haber optado por el ca-

mino más fácil: el «torturar» los datos para ver qué información podían extraer de ellos. Y, sí, han sacado muchísima información, pero cabe cuestionar cuál es su auténtico valor.

En segundo lugar, la economía de la felicidad se inscribe dentro del llamado «individualismo metodológico», que caracteriza a la economía ortodoxa, con arreglo al cual se supone que no hay nadie mejor que los propios individuos para conocer y evaluar el grado de su felicidad/bienestar/satisfacción con su vida. Sin embargo, como ha descubierto la moderna psicología-economía del comportamiento, esta capacidad ni mucho menos está garantizada. Por un lado, como ha demostrado el psicólogo y Memorial Nobel de Economía Daniel Kahneman, el modo en que recordamos la satisfacción proporcionada por nuestras experiencias pasadas no depende de su duración (o sea, de su «cantidad» en el tiempo) o de la proporción entre el placer y el desagrado mientras las vivíamos, sino sólo de dos factores: cómo nos afectaron dichas experiencias en su momento álgido y cómo nos afectaron a su término. Es decir, que, por ejemplo, y como apunta Barry Schwartz (2005), podríamos recordar una semana de vacaciones con varios momentos magníficos y un punto final culminante como más satisfactoria que tres semanas de vacaciones que también tuvieran buenos momentos pero que acabaron con algún suceso más o menos desastroso. Las dos semanas adicionales de relajamiento no suponen una gran diferencia porque van desapareciendo de nuestra conciencia con el paso del tiempo. Lo que esto significa a efectos de la economía de la felicidad es que los individuos no proporcionan en sus evaluaciones un índice medio de su felicidad o satisfacción con la vida que de alguna manera recoja «toda» su vida, como sería de desear a la hora de establecer el efecto de modificaciones en sus circunstancias sobre su felicidad, sino que parecen contar de modo determinante sólo los momentos álgidos y la situación final. Y, ciertamente, si ello es así, cabe dudar de la utilidad de un indicador que se adscriba al criterio de «todo está bien, si bien acaba». Adicionalmente, uno de los datos más sorprendentes que ofrecen las encuestas es el muy escaso número de personas que se declara infeliz o insatisfecho con su vida (en EE.UU. en 2006 un 84% de los encuestados se considera bastante o muy feliz; en España en 2005, los infelices y poco felices no pasan del 7,6%). A tenor de estos datos o bien ya estamos en el *mundo feliz* huxleyano o bien las evaluaciones individuales están muy sesgadas, al menos en el sentido de no declarase infelices o insatisfechos con la vida. Sin descartar ni mucho menos que, poco a poco, nuestras sociedades vayan avanzando por el camino que predijo Huxley, la psicología ofrece una interpretación adicional, como es la teoría de la *disonancia cognitiva* (Festinger, 1957), por la cual se alude al conjunto de mecanismos psicológicos mediante los que los individuos tratan de eliminar o reducir cualquier información o conocimiento que perturbe o sea disonante con lo que estiman es congruente con la idea que tienen de sí mismos, de su situación o del comportamiento que creen que es el adecuado. Declararse infelices significaría reconocer el propio fracaso en la vida, lo cual con certeza es un conocimiento con el que resulta difícil convivir, extremadamente disonante con la imagen o idea que cualquiera pretende tener de sí mismo.

En tercer y último lugar, pero en directa relación con los puntos anteriores, es necesario recalcar que la economía de la felicidad no es en último término sino la forma más novedosa del más viejo utilitarismo: el benthamita del siglo XIX Jeremy Bentham (1748-1832) no contaba con las fuentes estadísticas de las que disfruta la moderna economía de la felicidad, pero su método y objetivos eran muy semejantes: encontrar qué factores o circunstancias ponderaban positiva y negativamente sobre la felicidad individual y «medirla» para cada individuo en lo que él llamaba «cálculo felicílico». El objetivo de la política económica utilitarista sería entonces maximizar la felicidad social definida como la suma de los índices de felicidad individuales. Pues bien, las mismas críticas que se han hecho al utilitarismo clásico como eje rector de la política económica (como son la nula importancia concedida a las cuestiones distributivas, la asunción de la asignación inicial de la capacidad para ser feliz como dada, el olvido de otros elementos importantes para la sociedad, como son la ponderación de las generaciones futuras, el respeto a las libertades básicas y otros valores sociales y políticos heredados desde la Ilustración, etc.) pueden hacerse respecto a la

economía de la felicidad. Un ejemplo puede dar una pista de las dificultades que puede suponer el usar la economía de la felicidad como criterio para la elaboración de la política económica y para juzgar el desarrollo social. Encuesta tras encuesta los datos muestran que las creencias religiosas y la participación en algún tipo de organización religiosa esta correlacionada positivamente con la felicidad y la satisfacción con la vida, y esa relación parece ser más fuerte conforme la adscripción religiosa es del tipo más fundamentalista. ¿Debiera extraerse de ello que el Estado debiera amparar ese tipo de comportamientos e instituciones prohibiendo, por ejemplo, la explicación en las escuelas de la teoría de la evolución darwiniana? Y lo mismo podría decirse para otras construcciones del espíritu humano, pues sabemos que Darwin, junto con Freud, Marx, Einstein y algunos otros son «responsables» de las dificultades existenciales de los hombres de las sociedades contemporáneas.

La conclusión que se sigue de lo anterior es que a la «nueva» economía de la felicidad, si bien es útil en la medida que aporta precisión cuantitativa a los factores que ponderan en las percepciones subjetivas de la felicidad, todavía le queda un largo techo de maduración y precisión conceptuales para ser definitoria de un concepto de desarrollo social que cumpla con unos criterios aceptables.

3.3. Tener y ser

En las secciones anteriores, la reflexión sobre cómo se debería medir el desarrollo social, qué elementos tener en cuenta y cuáles no, ha seguido un hilo conductor fundamentalmente centrado en los aspectos materiales de la existencia humana (por otra parte, aquellos con un vínculo más estrecho con el ámbito de la economía). En esta sección, seguiremos una línea de razonamiento distinta, propugnada fundamentalmente en los trabajos del Memorial Nobel de Economía Amartya Sen, y su propuesta de ampliar el ámbito de consideración del desarrollo social más allá del acceso a bienes y servicios, incorporando las capacidades con las que cuentan los individuos para funcionar de forma autónoma en la sociedad [17]. Para Sen, el bienestar de una persona está ineludiblemente unido a su *capacidad* para desarrollar una serie de *funcionamientos* que irían desde las más básicas, como estar bien alimentado, tener buena salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, a las más complejas, como ser feliz, tener dignidad, participar activamente en la vida de su comunidad, etc. (1992, p. 53). Esa capacidad para funcionar, que constituye el enfoque de las capacidades propugnado por Sen como criterio de evaluación de bienestar, está vinculado con este por dos vías distintas aunque relacionadas. En primer lugar porque si el logro de los funcionamientos constituye el bienestar de las personas, entonces las capacidades que permiten alcanzarlos serán instrumentalmente importantes para el bienestar. Poseer las capacidades necesarias para alcanzar esos resultados permitirá a las personas estar bien. Paralelamente, el tener capacidades dota al individuo de libertad a la hora de decidir qué hacer con su vida, enriqueciéndola «con la oportunidad de elecciones meditadas» (p. 55).

Esta óptica nos permite dar un paso adelante más en la búsqueda de indicadores de desarrollo social llamando la atención sobre los factores subyacentes al mismo. De esta forma cuestiones como el acceso a salud (capacidad para disfrutar de buena salud, disponer de los medios para lograrlo), educación, libertades políticas y civiles (capacidad de decidir) se añaden a las consideraciones vinculadas a la ausencia de privaciones materiales. Este enfoque, asimismo, tiene la virtud de trasladar el punto de mira del desarrollo social hacia aquellas políticas centradas en las personas: desde este punto de vista el desarrollo social significa eliminar las limitaciones de lo que una persona puede hacer a lo largo de su vida, aumentar el rango de cosas que una persona puede ser y hacer, lo que significa mejorar la educación, la salud, el acceso a recursos, y la potenciación de las libertades civiles y políticas.

[17] Este enfoque se refleja también en toda una línea de pensamiento que utiliza como vehículo de expresión los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, puestos en marcha según Mahbub ul Haq (1995) con el objetivo de «redirigir el énfasis de la economía del desarrollo desde la contabilidad nacional hacia las políticas centradas en las personas».

4 Propuestas de indicadores alternativos

La escasa capacidad del PIB per cápita de servir como indicador de bienestar ha llevado a plantear indicadores alternativos que permitan una mejor aproximación a esta variable, cuyo aumento debería ser el objetivo de todo proceso de desarrollo social, en sustitución de un objetivo, el crecimiento del PIB, cuyo significado en términos de bienestar es, cuanto menos, complejo. Este tipo de ejercicio, sin embargo, se enfrenta al problema añadido de tener que discriminar a la hora de decidir qué se considera positivamente y qué negativamente en la construcción del índice de bienestar alternativo. Siguiendo a Molpeceres (2008) [18], junto con la utilización de indicadores subjetivos de felicidad tratados en el apartado anterior, se pueden distinguir tres vías o estrategias distintas de actuación a la hora de diseñar un indicador alternativo de bienestar.

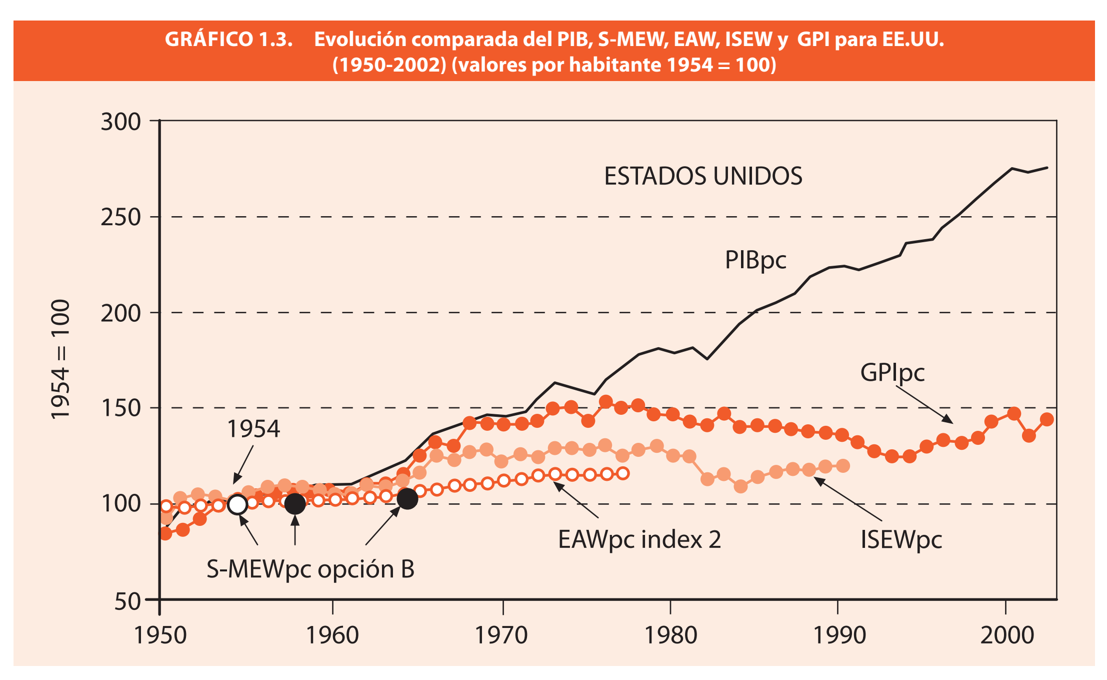
La primera de ellas consiste en hacer un análisis pormenorizado del PIB, eliminando todo aquello que siendo parte del PIB no debiera serlo de un indicador de bienestar y añadiendo todo aquello que no estando, porque así se decidió en su momento (la producción privada extramercado), debiera estar en un indicador de bienestar. Todo ello conservando la naturaleza monetaria del indicador, de forma que las adicciones tendrán que estar expresadas en términos monetarios. Existen numerosas propuestas que siguen esta estrategia. Entre aquellas con pretensiones de construir un indicador de bienestar destacan: la *Medida del Bienestar Económico Sostenible*, S-MEW, de Nordhaus y Tobin (1972); el *Índice de los Aspectos Económicos del Bienestar*, EAW, de Zolotas (1981); el *Índice del Bienestar Económico Sostenible*, ISEW, propuesto por Daly y Cobb (1989); el *Indicador del Progreso Genuino*, GPI, creado por Cobb, Halstead y Rowe (1995a y 1995b) para la organización Redefining Progress y que también ha sido objeto de sucesivas modificaciones (Anielski y Rowe, 1999), o la *Medida del Bienestar Económico* del Instituto Levy, LIMEW, creada en 1986 por Wolff, Zacharias y Caner (2004). Excede del objetivo de estas páginas entrar a revisar en detalle los elementos centrales de estas propuestas, para lo que dirigimos al lector interesado al trabajo de Molpeceres (2008). Lo que nos interesa señalar es que, más allá de los méritos de las metodologías desarrolladas por los distintos

[18] «Métodos de aproximación a la medición del bienestar: una panorámica». Documento de tabajo para el Informe FOESSA 2008 (www.foessa.es; sección «publicaciones», VI Informe).

autores, los resultados son coherentes a la hora de indicar la existencia de una fuerte brecha entre el comportamiento del PIB per cápita y el comportamiento de las distintas medidas de bienestar. A modo de ejemplo en el Gráfico 1.3 se reproduce la dimensión de dicho divorcio en el caso de EE.UU., aunque resultados similares se observan en otros países, como Canadá (Sharpe, 1999), Austria o el Reino Unido (Jackson y Stymne, 1996, y Jackson, 2004).

Una segunda estrategia consiste en abandonar la pretensión de construir un índice monetario de bienestar, al considerar que algunas variables con fuerte impacto sobre el bienestar son difícilmente monetizables, y proceder a construir índices de bienestar que contemplen variables monetarias (consumo privado, por ejemplo) y no monetarias (esperanza de vida o distribución de la renta, por ejemplo). Este tipo de indicadores, además de los problemas asociados a la selección de variables, se enfrenta con los problemas derivados de considerar conjuntamente variables con muy distintas unidades de medidas: monetarias, años, porcentajes, etc., lo que exige la aplicación de algún sistema de estandarización [19], tras lo cual hay que decidir el peso de las distintas variables, o ámbitos de bienestar, en el indicador agregado de bienestar. Existen numerosas propuestas de indicadores de bienestar construidos con estas premisas, en algunos casos, como el Índice de la Calidad Física de la Vida (Morris, 1979) o el Índice de Desarrollo Humano (HDI), elaborado en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, caracterizado por contemplar en su elaboración un número reducido de variables, en otros casos, como en el Índice del Bienestar Económico (IEWB) ideado por Osberg (1985) y desarrollado en el Centre for the Study of Living Standards, basados en la utilización de un número más amplio de variables.

GRÁFICO 1.3. Evolución comparada del PIB, S-MEW, EAW, ISEW y GPI para EE.UU. (1950-2002) (valores por habitante 1954 = 100)



Fuente: Molpeceres (2008) p. 8.

Al igual que ocurría en el caso anterior, cuando se calcula la evolución del bienestar en un país concreto utilizando indicadores sintéticos de bienestar, *grosso modo*, todos arrojan resultados similares, en el sentido de indicar un mucho menor crecimiento del bienestar comparado con el que se derivaría de la interpretación del PIB per cápita como indicador de bienestar, a pesar de las distintas variables y metodologías utilizadas en su construcción. En el Gráfico 1.4 se recoge, a modo de ejemplo de lo anterior, la evolución del

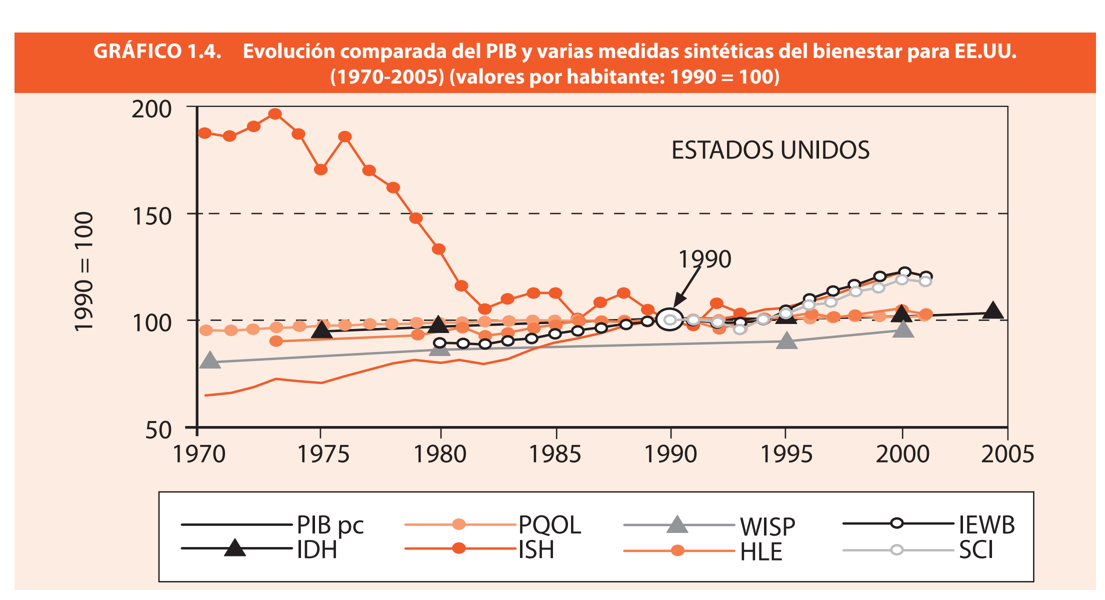
[19] Para un resumen de esta cuestión, véase Molpeceres (2008).

bienestar en EE.UU. de acuerdo con una serie de indicadores sintéticos disponibles para este país [20] y el comportamiento del PIB per cápita.

Como se puede apreciar, de nuevo la renta por habitante es la que evoluciona más favorablemente, mientras que las medidas sintéticas muestran una imagen menos optimista de dicha mejora. Como señala Molpeceres (2008), el fuerte descenso del ISH, sólo frenado en los años ochenta, se debe a la mala evolución de gran parte de sus indicadores, especialmente los relativos a la población más joven: la tasa de abusos a menores se triplica, mientras que la tasa de pobreza infantil y la de suicidio de adolescentes crecen más de un 30%. Simultáneamente, cae la cobertura del seguro sanitario y los salarios reales medios (que suponen las tres cuartas partes de la renta de los hogares), aumenta la desigualdad y crece la tasa de criminalidad en un 70%. Como era de esperar, dado su énfasis en el aspecto económico del bienestar, los resultados más próximos a la renta per cápita corresponden al IEWB. En cambio, resulta sorprendente que el SCI, con la batería de indicadores sociales más variada, se ajuste tan fielmente a esa misma senda. Otro aspecto a destacar es que el IDH, el PQLI y la HLE se sitúan sólo ligeramente por encima de sus estimaciones en 1990, como corresponde a las medidas que están basadas en indicadores que en el año de partida tenían valores muy altos y susceptibles de mejoras muy limitadas (esperanza de vida, mortalidad infantil o tasa de alfabetización). En todo caso, no deja de ser preocupante que otra medida sintética con una gama más amplia y variada de indicadores, el WISP, presente sistemáticamente las estimaciones más desfavorables respecto a 1990.

La diferencia entre bienestar económico y PIB per cápita también se observa cuando se analiza la

GRÁFICO 1.4. Evolución comparada del PIB y varias medidas sintéticas del bienestar para EE.UU. (1970-2005) (valores por habitante: 1990 = 100)



Fuente: Molpeceres (2008).

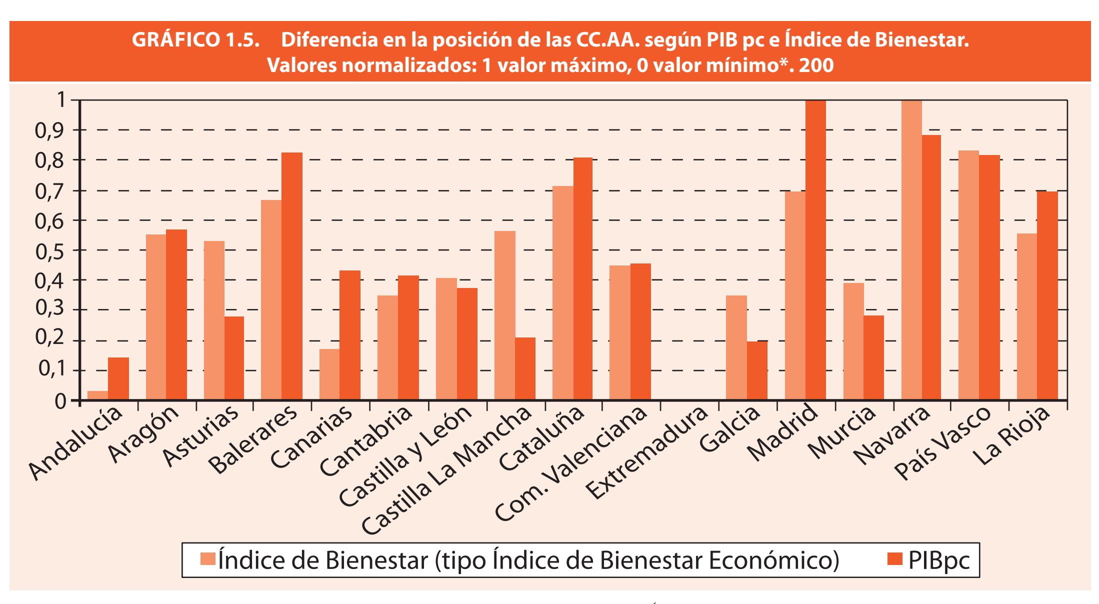
posición relativa de distintas regiones de un país de acuerdo con uno y otro tipo de indicador. Por ejemplo, atendiendo a los trabajos de Jurado y Pérez (2007), la construcción de un Índice de Bienestar inspirado en la propuesta de Osberg y Sharp, IEWB, reproducido en el Gráfico 1.5, arroja como resultado que algunas regiones de renta alta, como Navarra, vean aumentada su diferencia en términos de bienestar, mientras que otras, como Madrid, vean como en términos de bienestar su distancia con respecto a otras regiones es mucho menor que la que refleja su diferencia en renta per cápita. En el otro extremo, Galicia y notablemente Castilla-La Mancha arrojan unos resultados en términos de bienestar muy superiores a los que se derivan de la evolución de su PIB per cápita [21].

La última estrategia parte de la consideración de que la construcción de indicadores sintéticos

[20] Los indicadores sintéticos contemplados en el gráfico son: 1) el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de la Salud Social (ISH) creado por Marc y Marque Luisa Miringoff (1995); 2) la Esperanza de Vida Feliz (HLE) de Veenhoven (1996); 3) el Índice de Atención a las Personas (SCI) por la organización no gubernamental United Way of America (2006); 4) el Índice del Bienestar Económico (IEWB) ideado por Osberg (1985); 5) el Índice —ponderado— de Progreso Social (WISP), cuyas estimaciones datan de mediados de los ochenta (Estes, 1984), y 6) el Índice de la Calidad Física de la Vida (PQOLI).

[21] Igualmente, hay que señalar que la dispersión del PIB per cápita es mayor (un 11%) que la dispersión del bienestar.

GRÁFICO 1.5. Diferencia en la posición de las CC.AA. según PIB pc e Índice de Bienestar. Valores normalizados: 1 valor máximo, 0 valor mínimo*. 200



* Los valores de cada región representan su posición en una escala que va de 0 (la región con un valor más bajo en Bienestar y PIB pc, que en este caso coincide con Extremadura) a 1, la región con un valor más alto, que en términos del Índice de Bienestar corresponde a Navarra y en términos de PIB a Madrid.

Fuente: Jurado y Pérez (2007).

de bienestar, además de exigir un esfuerzo de discriminación entre variables a la hora de decidir cuáles incluir y cuáles dejar fuera, y otros problemas asociados a su estandarización y ponderación, puede enmascarar el comportamiento de parcelas muy importantes del bienestar (en el caso de que mejoras en un campo vayan acompañadas de retrocesos en otro). Todo ello haría poco aconsejable esta opción frente al seguimiento de una batería de indicadores, cada uno de ellos reflejo de alguna dimensión de bienestar, que sin embargo mantendría su «individualidad» al rechazarse la opción de proceder a su agregación. Esta sería, por ejemplo, la opción seguida por el programa de las Naciones Unidas a la hora de fijar los ocho *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en donde cada uno de la veintena de objetivos se vigila y evalúa de forma individual mediante una batería de indicadores. Esta opción evita problemas de estimación y ponderación, pero ofrece una visión menos sintética del bienestar, en la medida en que es el propio lector el que tiene que hacer su propia interpretación del vector de datos/indicadores ofrecido.

La lectura conjunta de las secciones anteriores arroja una conclusión clara y varias opciones de acción. La conclusión clara es la falta de sentido que tiene la utilización del PIB per cápita sin cualificación alguna como indicador de progreso o desarrollo social. Su comparación con cualquiera de los indicadores alternativos, ya sean monetarios o no monetarios, arroja de forma clara como resultado la existencia de una discrepancia importante entre la senda seguida por el PIB per cápita y la senda seguida por los indicadores alternativos de bienestar. Desde una perspectiva potencialmente menos prometedora, pero aun así interesante, como la de la *economía de la felicidad*, también queda claro cómo el crecimiento del PIB se traduce sólo muy marginalmente, en el mejor de los casos, en crecimiento de la felicidad, al menos tal y como se refleja en las encuestas sobre el tema.

Ahora bien, rechazar el PIB per cápita como indicador de bienestar hace imprescindible adoptar uno o varios indicadores alternativos que permitan proceder a evaluar el comportamiento de una sociedad en términos de bienestar y desarrollo social. Cuestión que por ahora permanece sin resolver. En esta sección hemos visto cómo el problema no es la falta de propuestas, sino la ausencia de un criterio globalmente aceptado sobre cuál de las posibles estrategias y propuestas es la más indicada. En el apartado siguiente se recoge y justifica a la luz de lo analizado hasta el momento la opción que se sigue en este Informe.

5 Desarrollo social en el siglo XXI

Varias son las conclusiones que se derivan del breve repaso de la cambiante forma de entender el desarrollo social en las últimas décadas. La primera de ellas es la insuficiencia de la utilización de un indicador como el PIB per cápita como índice sintético de desarrollo. Como hemos visto existen múltiples razones, que van desde la ausencia de consideraciones distributivas hasta la inclusión en el mismo de bienes que poco aportan al bienestar humano, que hacen de este indicador un mal consejero en materia de medición del bienestar. Con ello no queremos decir que lo que quiera que ocurra con el PIB per cápita sea redundante, sino que este indicador, a lo sumo, recogerá uno de los componentes a tener en cuenta a la hora de evaluar los procesos de desarrollo social, probablemente no el menos importante (pero tampoco el más) de los indicadores que, conjuntamente, nos sirvan para construir una imagen de la evolución social de un país. Es más, siguiendo la línea argumental desarrollada en estas páginas, es razonable pensar que el peso del crecimiento del PIB per cápita en el aumento del bienestar social sea cada vez menor en países que ya han alcanzado un alto nivel de renta per cápita, como probablemente sea el nuestro. Por decirlo en términos técnicos, es razonable pensar que la producción de bienestar mediante la generación de cada vez un mayor número de bienes y servicios estaría sometida, por distintas razones (acostumbramiento cada vez más rápido a las mejoras, bienes posicionales, etc.), a rendimientos decrecientes, en el sentido de que las sucesivas unidades de PIB aportarían cada vez menores ganancias de bienestar neto. Frente a esto, se puede argumentar, como así se hace desde la perspectiva de la economía neoclásica, que los deseos de bienes y servicios de las personas son ilimitados, y por lo tanto también lo serían las necesidades de PIB para colmarlos. Incluso si no se comparte una visión tan «materialista» del ser humano, cabe considerar que en un mundo donde la publicidad (que absorbe alrededor del 2% del PIB de los países de renta alta) funciona como una máquina de crear

insatisfacciones, innatas o creadas, los hombres y mujeres siempre tendrán un déficit de bienes y servicios, de forma que en la medida en que el aumento del PIB contribuya a posibilitar colmar tales demandas, contribuirá al bienestar. Puesto que el debate está todavía lejos de estar cerrado, no se adoptará en estas páginas una visión «radical» de crecimiento cero, aunque sí una visión ciertamente más escéptica que la corriente mayoritaria en lo que se refiere a la capacidad inagotable de alcanzar cotas crecientes de desarrollo social tan sólo mediante el crecimiento del PIB per cápita.

De lo arriba expuesto no se deduce, sin embargo, que el aumento del acceso a bienes y servicios materiales no pueda contribuir al desarrollo social. En una sociedad, como la nuestra, caracterizada por niveles comparativamente elevados de desigualdad en renta [22], donde en 2006 el 10% de la población con mayores ingresos tiene acceso al 23,4% de la renta disponible, mientras que el 10% de la población con menores ingresos se sitúa en el 2,6%, y donde el 20% de la población más rica tiene unos ingresos 5,4 veces superiores al 20% de la población económicamente menos favorecida, más que el crecimiento del PIB en sí, lo que debería importar en términos de desarrollo social es dónde se sitúa ese crecimiento en la escala de distribución de la renta, ya que la misma tasa de crecimiento del PIB, ese nuevo *mantra* de las modernas y globalizadas economías de mercado, tendrá impactos muy distintos en términos de desarrollo social según se sitúe en las decilas superiores de renta o en las inferiores.

Pensar en estos términos significa, ni más ni menos, creer que la distribución importa, *per se* y no sólo por los efectos indirectos o instrumentales que pueda tener en términos de funcionamiento de la sociedad. Significa, asimismo, que la distribución importa más allá de lo que ocurra en las primeras dos decilas, que suelen coincidir con la población por debajo de la línea de pobreza, de la que tendremos ocasión de hablar más adelante. Con ello queremos hacer una llamada de atención sobre la tendencia, muy frecuente en el debate sobre cuestiones distributivas, a prestar atención sólo a lo que quiera que ocurra en el extremo inferior de la distribución de la renta, considerando que una vez que la población supera esa línea estadística de pobreza las cuestiones distributivas dejan de ser relevantes en el análisis social. Probablemente, lo anterior no haya sido nunca cierto, pero es argumentable que ahora lo es menos que nunca. En una sociedad en la que «el dinero», o si se prefiere «lo material», se ha convertido en la vara de medir el éxito personal, por encima de los otros valores, como la honestidad, el trabajo bien hecho, etc., que hace del cambio y el progreso económico algo cotidiano, y donde gracias a las nuevas tecnologías de la comunicación, todos estamos expuestos al éxito económico de los demás, cada vez cobra más importancia el que todos lleguen a ser, en mayor o menor medida, beneficiarios de ese crecimiento como única forma de que la realidad se ajuste a las expectativas de mejora socialmente generadas (y publicitadas).

Los últimos tres lustros han sido testigos de dinámicas ciertamente distintas en lo que se refiere a la distribución de la renta. Después de un proceso de reducción significativa de la desigualdad, coincidiendo con los años de transición económica y construcción del tardío Estado de bienestar español, que junto con la recuperación de la economía tras la entrada de España en la UE permitió reducir la desigualdad, tal y como la mide el Índice de Gini, de valores en el entorno del 0,45 a comienzos de la década de 1970 a 0,31 en 1990. La crisis económica de 1992-93, el aumento del desempleo, y el «parón» en la construcción del Estado de bienestar y la profundización de las políticas de protección social dieron lugar a un cambio en la tendencia de reducción de la desigualdad, que alcanzaría un valor de 0,35 en 1997. Desde entonces, el crecimiento del empleo a un ritmo sostenido puso en marcha un proceso de reducción de la desigualdad cercano al 10% hasta situar el índice de Gini en 0,31 en 2002, valor que, con ligeras alteraciones, ha permanecido invariable desde entonces.

Una concepción del desarrollo social que contempla la mayor o menor igualdad en el

[22] En 2006, España tenía un índice de Gini, indicador de desigualdad que fluctúa entre 0 (distribución totalmente igualitaria) y 1 (desigualdad máxima), de 0,31, ligeramente superior a la media de la UE(15) de 0,29, y muy por encima de los países comunitarios con menos desigualdades de renta, como Dinamarca y Suecia (0, 24), Austria (0,25) o los Países Bajos (0,26). SILC 2006, Eurostat.

reparto de los frutos del crecimiento como uno de sus elementos constitutivos tiene obligatoriamente que prestar atención a qué ocurre con la renta de aquellos ciudadanos económicamente menos favorecidos: difícilmente podrá evaluarse positivamente un país en donde el crecimiento económico deja de lado a aquellos que, por tener menos ingresos, más lo necesitan. Como se ha visto con anterioridad, en el análisis de la pobreza coexisten dos concepciones distintas de esta, que se traducen en dos indicadores diferentes de pobreza: la *pobreza absoluta* y la *pobreza relativa*. Cada una de estas perspectivas tiene sus ventajas e inconvenientes, y también esconde una posición moral y una perspectiva de política económica. La perspectiva relativa, al «relativizar» la pobreza, puede hacer que las cifras de población pobre no llamen tanto la atención, en el sentido de que haga referencia a una población pobre que no es necesariamente pobre «de solemnidad», pobre en sentido galdosiano. Por su parte, la perspectiva absoluta, al ajustar su criterio a los pobres extremos, puede esconder la dimensión del fenómeno. Asimismo, la pobreza absoluta está aislada de los cambios distributivos: lo que quiera que ocurra con las rentas de los no pobres no afecta a la tasa de pobreza, mientras que la pobreza relativa aumentará si aumenta la renta de la población no pobre más que la de la población pobre. En todo caso, la elección tiene implicaciones significativas en términos de incidencia de pobreza. Tomando como ejemplo el caso de EE.UU., cuando se utiliza el concepto de pobreza absoluta, el criterio oficial de medición de la pobreza de los EE.UU., desde 1964 (Fisher, 1997), la tasa de pobreza en 2004 alcanzaba al 12,7% de la población. Cuando se aplica el criterio relativo utilizado en la UE (60% de la renta mediana), la tasa para el mismo año se situaba en el 24,1% [23].

Aunque la adopción por parte de la UE de un criterio relativo de pobreza nos exime de justificar nuestra preferencia por esta opción, razones de coherencia con nuestra preocupación por las cuestiones distributivas y nuestro convencimiento del peso de lo social en la construcción de las necesidades hacen que en este Informe se asuma con convencimiento esta perspectiva de la pobreza.

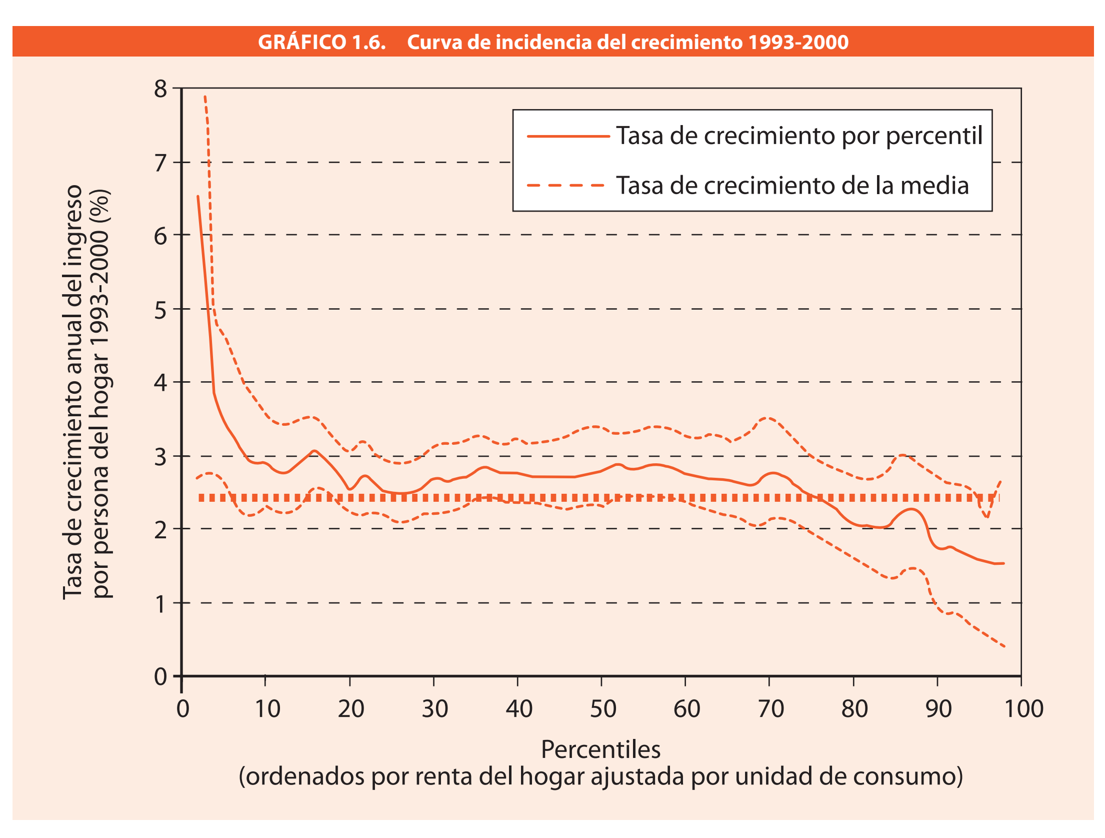
La visión de desarrollo social que propugnamos, por lo tanto, hace *causus belli* de lo que ocurra con la tasa de pobreza y con la distribución de la renta a la hora de evaluar el desempeño social de un país. Difícilmente podremos estar satisfecho con este si aquellos que menos tienen no se benefician, al menos tanto como los más favorecidos, por el crecimiento de la economía. Desde hace algo más de una década la literatura económica se ha hecho eco de esta cuestión acuñando el término de crecimiento «pro-pobre» para referirse a aquellas situaciones en las que el crecimiento económico de un país se traduce también en crecimiento de la renta de la población pobre. Como siempre, existen dos perspectivas posibles de esta cuestión, los que consideran que basta con que crezca la renta de los más pobres para poder denominar al crecimiento como «pro-pobre», y los que consideran que sólo si la renta de los pobres crece a tasas superiores que la renta del resto de la población ese crecimiento se puede considerar pro-pobre. En este caso, el crecimiento pro-pobre implica una mejora en la distribución de la renta, mientras que según la primera definición puede haber crecimiento pro-pobre aunque no mejore la distribución de la renta (o incluso empeore) [24].

El periodo 1995-2001 en España ofrece un ejemplo de lo que sería crecimiento pro-pobre según la definición relativa. Como se puede apreciar en el Gráfico 1.6, que recoge la tasa de crecimiento anual (actualizada usando el IPC del INE de junio de 1993 a junio de 2000) de cada percentil —representada junto al crecimiento de la media— entre 1993 y 2000, las tasas de crecimiento de la población de ingresos más bajas fueron superiores a las experimentadas por las rentas mayores, que de acuerdo con el panel de Hogares de la UE (la fuente utilizada en la estimación) sufrieron tasas de crecimiento negativas. Todo ello explicaría la ligera reducción de las tasas de pobreza y la mejora en la distribución de la renta.

[23] Tasa absoluta: US Census Bureau; tasa relativa: Luxemburg Income Study (http://www.lisproject.org/php/kf/kf.php).

[24] Para un análisis de los diferentes conceptos de crecimiento pro-pobre véase Kakwani y Son (2004), y Ravallion (2004). Un breve resumen de la cuestión se puede encontrar en Zepeda (2004).

GRÁFICO 1.6. Curva de incidencia del crecimiento 1993-2000



Nota: Los datos de renta corresponden a la renta del hogar ajustada por unidad de consumo (usando la escala de equivalencia OCDE modificada). Se han calculado intervalos de confianza del 95% para la curva de incidencia del crecimiento mediante *bootstrap* con 500 replicaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos del PHOGUE.

La situación de España en lo que se refiere a tasa de pobreza hace que estas consideraciones, siendo importantes en lo general, lo sean más para nuestro país. En 2006, último año disponible, la tasa de riesgo de pobreza en España (definida en los términos arriba señalados como población con una renta inferior al 60% de la renta mediana) alcanzaba el 20% de la población, cuatro puntos por encima de la media de la UE, el doble de la existente en los Países Bajos y tan sólo escasamente por delante de Grecia, con una tasa del 21%. Más aún, como se documenta detalladamente en el siguiente capítulo, a pesar del fuerte crecimiento experimentado en los últimos años, España no sólo no ha sido capaz de reducir la tasa global de pobreza, sino que ha visto crecer en número las «viejas» formas de pobreza que se creían bajo control gracias al desarrollo del Estado de bienestar. Nos referimos, por ejemplo, a la pobreza en la tercera edad, con una tasa de pobreza en mayores de 65 años del 31%, un 50% más que la media de la UE (15), que alcanza el 33% en el caso de las mujeres de 65 y más años: una de cada tres mujeres de este colectivo etario se encuentra en situación de riesgo de pobreza. Este resultado es especialmente revelador puesto que estamos hablando de un colectivo que recibe de forma mayoritaria sus rentas de prestaciones sociales, y por lo tanto cuyo devenir depende, en gran parte, de decisiones de política de gasto social. No deja de ser (dolorosamente) irónico que en la actualidad el debate (y por lo tanto el problema) sobre las pensiones se centre en cómo reducir las pensiones del futuro, cuando en el presente las pensiones sitúan al 30% de los mayores de 64 años bajo la línea de pobreza. Este resultado es tanto más preocupante cuando se tiene en cuenta que en 1996 la

tasa de pobreza en la tercera edad era del 16%, situándose por debajo de la media para el conjunto de la población. El reconocimiento de la importancia de este ámbito para la evaluación del desarrollo social otorgada en este Informe se refleja en que la pobreza y la desigualdad sea el primer tema tratado con detalle tras esta introducción.

La perspectiva de la pobreza adoptada hasta el momento adolece de una visión unidimensional, económica (o economicista, como le gusta decir a sus críticos), al no considerar otras vías de exclusión social. En la medida en que existe una fuerte correlación entre exclusión económica y otras fuentes de exclusión social, concentrarse en la pobreza económica puede ser una estrategia eficiente para analizar la sociedad, pero desde luego no agota el debate. El desarrollo social significa reducir la pobreza, pero también reducir otras fuentes de exclusión social.

En palabras de G. Room, el primer coordinador del Observatorio de Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social:

> «(Los individuos)… sufren exclusión social cuando: a) sufren desventajas generalizadas en términos de educación, habilidades, empleo, vivienda, recursos financieros, etc.; b) sus oportunidades de obtener acceso a las principales instituciones que distribuyen esas oportunidades de vida son sustancialmente menores que las del resto de la población; c) esas desventajas y accesos disminuidos persisten a lo largo del tiempo» (citado en Arriba, 2001, p. 10).

Esa visión multidimensional de la exclusión se ha hecho operativa en este Informe (capítulo 3) mediante la definición de tres ejes de exclusión: económico, político y relacional, que a su vez incluyen distintas dimensiones. El eje *económico* contempla tanto la exclusión de la participación en el proceso productivo (desempleo o empleo marginal), como la exclusión de lo producido (pobreza y necesidades básicas insatisfechas: agua corriente, electricidad, saneamiento o electrodomésticos «básicos»). El eje *político*, o de ciudadanía, contempla las dimensiones políticas y sociales, donde esta última dimensión incluye aspectos relacionados con la educación, la salud y la vivienda. Por último, el eje de exclusión *relacional* contempla dos dimensiones: existencia de conflictos sociales (familiares, conductas asociales y conductas delictivas) y aislamiento social (sin apoyo familiar, existencia de malas relaciones vecinales, e institucionalizados). Los distintos aspectos se hacen operativos mediante el recurso a 35 indicadores, a partir de los cuales se construye un índice sintético de exclusión social.

La aplicación de esta estrategia de medición de la exclusión social a la realidad española ofrece tres conclusiones que consideramos muy interesantes para el objetivo de estas páginas. La primera de ellas hace referencia a la *amplitud de los distintos procesos de exclusión social*, ya que sólo la mitad de la población no sufre exclusión por ninguna de las vías arriba señaladas. La segunda refleja la falta de correspondencia plena entre la población en riesgo de pobreza y la población excluida: para el conjunto de población con información completa «sólo» poco más de un tercio de la población pobre se consideraría excluida (un índice de exclusión superior a 2), al tiempo que algo menos de un 12% de los no pobres se pueden considerar como excluidos. Por último, sorprende el fuerte peso que la exclusión en el ámbito de los derechos sociales tiene en el conjunto de la exclusión social (un 36% de los hogares sufrían este tipo de exclusión), frente al 19% en el caso de exclusión económica). Todo ello nos reafirma en la necesidad de completar los análisis de pobreza con una perspectiva más amplia de la exclusión social, so pena de obtener una imagen sesgada del nivel de desarrollo social existente en un país. En esta misma línea, el 60% de los hogares socialmente excluidos tenían personas ocupadas, lo que llama la atención sobre el hecho de que la participación en el mercado de trabajo ya no es (si es que alguna vez lo fue) el seguro de integración social que se supone tiene que ser en una economía de mercado. Como también revela la fuerte presencia de trabajadores empleados dentro del colectivo de hogares en riesgo de pobreza, el trabajo, en una época de precariedad laboral y salarios bajos y estancados (Muñoz de Bustillo y Antón, 2007), ha

dejado de ser un seguro contra la pobreza y la exclusión (aunque, obviamente, el riesgo de los trabajadores con empleo de sufrir pobreza o exclusión sea menor).

La presencia de personas empleadas en los colectivos de riesgo de pobreza y exclusión llama la atención sobre otro elemento a tratar a la hora de evaluar el desarrollo social de un país. Nos referimos a la cantidad y calidad de trabajo existente en el mismo, a la capacidad de su sistema económico de generar empleo suficiente y de «calidad». En lo que a esto respecta, los últimos años, al menos programáticamente, han sido testigos de un aumento del interés en la calidad del trabajo, sino en contraposición a la cantidad de trabajo, al menos como elemento de acompañamiento a esta. La aprobación de la Estrategia de Lisboa por parte de la Unión Europea y su lema *More and Better Jobs*, más y mejor empleo, amplía y cualifica el tradicional objetivo comunitario de lucha contra el desempleo y a favor de la generación de empleo, añadiendo como objetivo complementario la mejora en su calidad.

En una economía de mercado, donde el empleo es el principal mecanismo —mediante la obtención de rentas salariales— de acceso de la población a los bienes y servicios producidos (en el caso de España las rentas salariales suponen alrededor del 80% de los ingresos de las familias), la capacidad del sistema de generar empleo, y su calidad, será un factor central de evaluación del mismo (véase sección 4.1). Si a la importancia del empleo como mecanismo de participación efectiva de los individuos en los bienes y servicios producidos, le sumamos la importancia del empleo como mecanismo de integración social y generación de autoestima, y el hecho de que el trabajo ocupa una parte fundamental del tiempo de las personas, entonces es evidente el peso que la evolución del empleo y su calidad tendrá a la hora de evaluar el desarrollo social.

En lo que a esto respecta, España ha mostrado en los últimos años un enorme dinamismo en la generación de empleo, pasando de poco más de 13 millones de ocupados a comienzos de la década de los noventa a más de 20 millones en el primer trimestre de 2008. Este resultado es todavía más meritorio si tenemos en cuenta que, como consecuencia de la crisis de 1993, desde finales de 1991 hasta principios de 1994 se destruyeron alrededor de un millón de empleos. Sin embargo, el fuerte crecimiento del empleo no ha ido acompañado de un aumento de su «calidad», aunque tampoco parece que se haya producido un deterioro de la misma.

De acuerdo con las encuestas sobre atributos de lo que se considera un buen empleo, la estabilidad y, a cierta distancia, el salario, aparecen como los dos principales atributos de lo que se considera un buen trabajo en España (CIS, 2005). Pues bien, en lo que a la primera variable se refiere, la anormalmente alta tasa de precariedad del empleo asalariado existente en España (el doble de la media europea: 31,5% frente a 14,8% en 2007) se ha mantenido en valores superiores al 30% a pesar de los intentos del primer gobierno de Zapatero de fomentar la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos. La dinámica de temporalidad del mercado de trabajo, el riesgo de «atrapamiento» en esta forma de relación laboral y la conexión entre mercado de trabajo y exclusión social forman parte, por lo tanto, de las cuestiones a tener en cuenta en la evolución del desarrollo social, y a ello se dedica el apartado 1 del capítulo 4 de este Informe.

Por otra parte, la moderación salarial, que, sin duda, ha contribuido al fuerte aumento del empleo, ha derivado, como se puede observar en la tabla 1.1, en salarios reales ligeramente decrecientes, en contraste con lo ocurrido en el resto de Europa, EE.UU. y, más recientemente, Japón. Este estancamiento de los salarios, junto a la existencia de un significativo crecimiento económico (Tabla 1.1) se ha traducido, a pesar del fuerte empleo creado en el periodo, en un crecimiento de la participación de los beneficios empresariales en el PIB, y por lo tanto en una caída de la participación de los salarios en el PIB, sin precedentes en nuestro país en un época de expansión económica (Muñoz de Bustillo, 2007b).

Tabla 1.1. Crecimiento del PIB y de los salarios reales en el sector privado: España, EE.UU., Japón, UE (15) y OCDE

	Media			ESTIMACIONES	
	1995-2005	2006	2007	2008	2009
Crecimiento de los salarios reales en el sector privado					
EE.UU.	2,0	1,2	1,9	0,3	1,3
Japón	–0,2	0,4	–0,3	0,2	0,7
España	–0,1	–2,2	–0,1	–0,5	0,6
UE (15)	0,7	0,3	0,5	0,3	0,9
OCDE	1,2	0,9	1,2	0,5	1,3
Crecimiento del PIB					
EE.UU.	3,2	2,9	2,2	1,2	1,1
Japón	1,1	2,4	2,1	1,7	1,5
España	3,7	3,9	3,8	1,6	1,1
UE (15)	2,2	2,8	2,6	1,6	1,3
OCDE	2,7	3,1	2,7	1,8	1,7

Fuente: OCDE (2008), pp. 17 y 22.

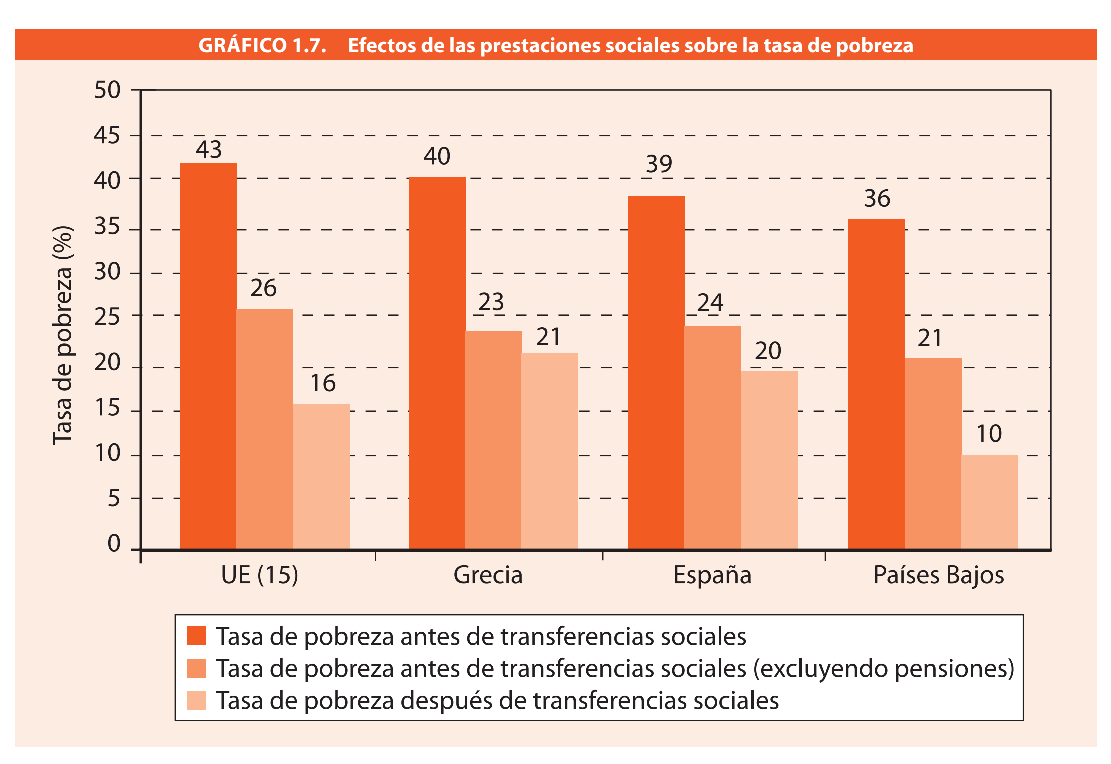
En términos generales, por lo tanto, no parece que se pueda hablar de un aumento de la calidad del trabajo. Junto con estos factores, tampoco parece que se haya avanzado a la hora de hacer compatible el trabajo y la vida familiar, como demuestra el hecho de que la jornada flexible sea una rareza en España [25], o la baja tasa de niños de 0-3 años que se atienden en guarderías (mientras que la escolarización de 3-5 años es prácticamente universal) como resultado de la escasa oferta pública de plazas en este tramo etario [26].

Aunque en las economías de mercado sea el propio mercado el mecanismo central de asignación de recursos entre usos alternativos y determinación de recompensas (distribución), la fuerte presencia del Sector Público en todos los modelos reales de capitalismo, incluyendo los más liberales, hace que el resultado del mismo en términos de producción, empleo y distribución de ingresos sea el efecto combinado de las fuerzas del mercado y las actuaciones del Sector Público. Tomando como ejemplo el caso extremo de la tasa de pobreza, en el Gráfico 1.7, que reproduce las tasas de pobreza antes y después de transferencias sociales, esto es, tal y como resultan de las fuerzas del mercado y después de considerar las transferencias sociales (todas y excluyendo pensiones) en la UE (15), España y los dos países donde las transferencias tienen un mayor y un menor impacto sobre la reducción de la pobreza (Países Bajos y Grecia), se puede comprobar el fuerte efecto corrector de la pobreza de la acción compensadora pública. En lo que a esto respecta es interesante comprobar cómo las tasas de pobreza de mercado son mucho más similares que las resultantes tras la intervención pública vía transferencias sociales, lo que significa que las diferencias en términos de resultados se encuentran en este ámbito (el grado de desarrollo de la protección social) más que en el ámbito de diferencias en el funcionamiento del mercado.

[25]
De acuerdo con el módulo especial de la EPA de 2004, el 91% de la trabajadores asalariados tenían un horario fijo de entrada y salida del trabajo (92,4% en el caso de las mujeres), un porcentaje que sólo era significativamente más bajo en el caso de los directivos (76%). Más aún, la jornada fija estaba fijada en el 93% de los casos por el empleador, y sólo un 5,7% de las empresas determinaban el horario tras consultar con los trabajadores.

[26]
Una revisión más amplia de la calidad del trabajo en España en el contexto de la UE y las implicaciones de la existencia de altos niveles de precariedad se puede encontrar en Muñoz de Bustillo (2007a).

GRÁFICO 1.7. Efectos de las prestaciones sociales sobre la tasa de pobreza



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Por ello, la cabal evaluación de un sistema social tendrá que incluir el uso y funcionamiento de tales procesos correctores de los resultados del mercado. Pero la acción compensadora del sector público no se limita a los ámbitos de ingresos (vía impuestos y transferencias), sino que se materializa también en la provisión de bienes y servicios, fundamentalmente servicios, con criterios distintos de la capacidad monetaria (como haría el mercado), en muchos casos criterios universales de ciudadanía, y en otros, criterios de necesidad basados en insuficiencia de ingresos. Mecanismos estos últimos que, de hecho, funcionan en las antípodas de los criterios de mercado en la medida en que el mercado ofrece bienes y servicios al que tiene recursos y los programas de selectivos a quien no los tiene. El acceso a salud y educación (junto con su calidad), dos de los campos donde más activa es la provisión pública de servicios, y dos ámbitos con fuerte incidencia sobre el desarrollo social (puesto que actúan sobre la capacidad de estar bien y la capacidad de conocer y saber hacer, afectando en los dos casos las capacidades de ejercer autonomía de los individuos), se convierten, por lo tanto, en elementos centrales a la hora de evaluar el nivel de desarrollo social de un país. Idéntico razonamiento se puede hacer con respecto a otros programas: como los de garantía de rentas, ya sea mediante prestaciones por desempleo o mediante otro tipo de ayudas de carácter asistencial, aunque en este caso su efecto se dejará sentir en otros indicadores, como el de pobreza y/o exclusión social. Así y todo, se puede argumentar que su mera existencia tendría un efecto «balsámico» sobre aquellos que no los usan al no encontrarse en situación de riesgo, pero cuya mera existencia reduce sus preocupaciones en tiempos de incertidumbre.

El análisis desarrollado en el capítulo 4, dedicado a los bienes y servicios sociales en España, y en el capítulo 5, dedicado a los actores institucionales y sociales de las políticas de protección social, pretenden cubrir este frente imprescindible a la hora de evaluar el

desarrollo social de España. De su análisis se desprende la existencia de una ruptura en el proceso de construcción (tardía) del Estado de bienestar coincidiendo *grosso modo* con la entrada de España en la UE, momento a partir del cual se mantiene la brecha en el esfuerzo de protección social (gasto social público con respecto a PIB) con respecto a la UE en alrededor de siete puntos porcentuales. Ese parón en el proceso de convergencia social, en nuestra opinión realizado antes de cubrir satisfactoriamente los compromisos constitucionales de protección social, sin duda ha tenido como resultado un nivel de desarrollo social inferior al que se deduciría de los indicadores de PIB per cápita, y que se refleja tanto en la existencia de problemas de cobertura (personas en situación de dependencia, por ejemplo) como en problemas de calidad (resultados educativos insatisfactorios, listas de espera sanitarias consideradas excesivas, etc.).

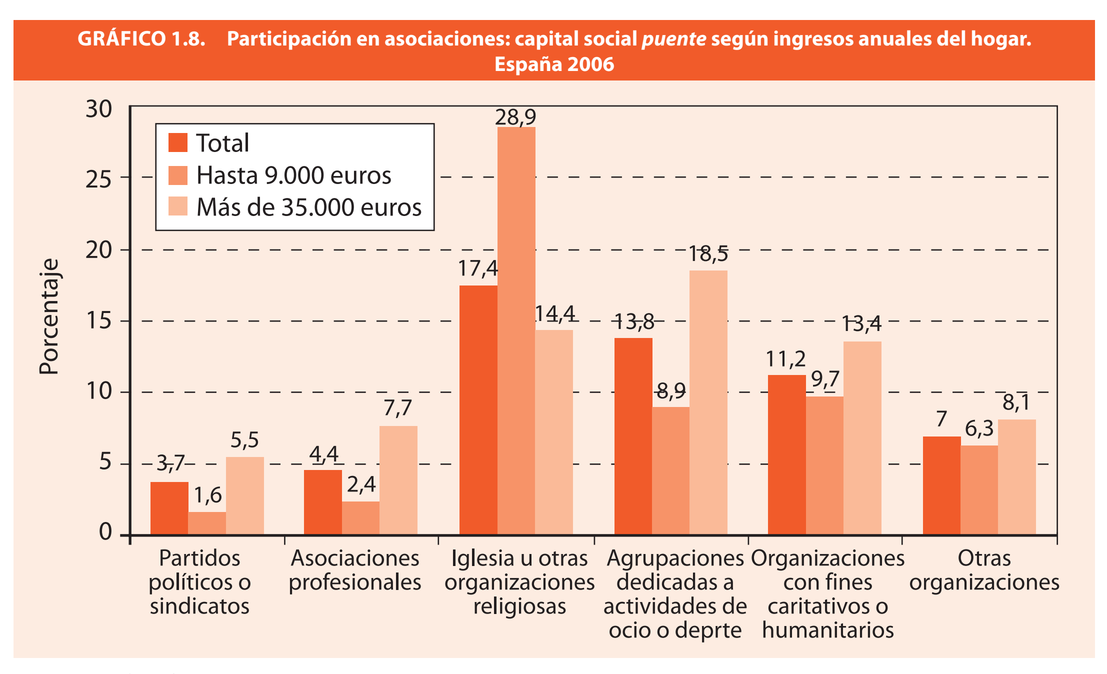
Pero el desarrollo social es algo más que una cuestión de distribución individual de recursos y reconocimiento de derechos políticos y sociales, y comprende también factores psicosociales, culturales e institucionales. Aunque sea un tópico señalarlo, el ser humano es un ser social, por lo que en su desarrollo serán cruciales la configuración de las instituciones en las que el individuo se desenvuelve y que contribuyen a dar significado a su vida. Capital social, capital asociativo, sentido de pertenencia, bienes relacionales, son distintos conceptos con los que se hace referencia a ese elemento, difícil de medir, pero central del desarrollo social.

Cuando se trata del tema de los bienes relacionales es fácil caer en el síndrome de «cualquier tiempo pasado fue mejor». Los procesos de urbanización y suburbanización, la plena inmersión de la mujer en el mercado de trabajo, la mercantilización de muchas relaciones que antes se desarrollaban fuera del mercado, el individualismo que fomenta la economía capitalista, etc., podría derivar en cierto deterioro del capital social vinculado al proceso de crecimiento económico (Miguel, 2003). La potente imagen transmitida por el título del conocido libro de Robert Putnam (2000), *Sólo en la bolera*, refleja de forma directa esta visión para el caso de la moderna historia americana. Desafortunadamente, en España no se dispone de información estadística homogénea sobre este tipo de cuestiones que cubra un periodo de tiempo suficientemente amplio para obtener conclusiones al respecto [27], con lo que en este Informe el análisis se limitará a estudiar su distribución entre distintos colectivos a partir de variables como el asociacionismo o el tiempo dedicado a relaciones sociales, y no a su evolución en el tiempo. En todo caso, y puesto que a pesar de lo elusivo de su medida existe un consenso sobre el efecto positivo del capital social sobre el crecimiento económico (Hjerppe, 2003), conocer su distribución servirá para saber qué colectivos disfrutan de menor desarrollo social por tener acceso a menor capital social, al tiempo que se enfrentan, precisamente por ello, con peores perspectivas de mejora.

A modo de ejemplo, en el Gráfico 1.8 se recoge información de pertenencia a algún tipo de asociación en España, lo que Putnam denomina *capital social puente*, en el sentido de favorecer la vinculación entre personas heterogéneas, y que en este Informe se denomina capital asociativo. Como se puede apreciar, en todos los casos, menos las Iglesias o asociaciones de índole religioso, la tasa de asociacionismo aumenta con el nivel de renta. Este mismo resultado se obtiene de la explotación de la encuesta FOESSA realizada en el capítulo 6. Las mismas pautas se observan cuando el análisis se hace con criterios espaciales, observándose que, a excepción de las zonas suburbiales, «los ciudadanos de los barrios medios y elevados doblan en asociacionismo activo a los de barrios obreros, cascos viejos deteriorados y zonas rurales o diseminadas». De hecho, la dimensión territorial se revela como el verdadero elemento conformador de las prácticas asociativas, muy por encima de las diferencias de renta o de percepción de la clase.

[27] Los intentos realizados hasta el momento, como el efectuado por el IVIE para la Fundación BBVA, Montesinos *et al.* (2005), aunque meritorios, adolecen de múltiples problemas que hacen sus resultados meramente especulativos desde nuestro punto de vista.

GRÁFICO 1.8. Participación en asociaciones: capital social *puente* según ingresos anuales del hogar. España 2006



Fuente: ECV (2006) y elaboración propia.

La observación de la distribución del capital relacional a partir de indicadores del tiempo que las personas están con familiares o amigos lleva a conclusiones similares. Tomando el caso extremo de aquellos que nunca se reúnen con amigos, mientras que en los hogares con menos de 9.000 euros/año el porcentaje alcanza el 14,6%, en los hogares de más de 35.000 este valor se reduce al 3%. Como contrapunto, la intensidad de trato con amigos, entre los que tienen, es mayor entre el colectivo de menores recursos (ECV, 2006). Estas pautas se reproducen cuando el análisis se realiza distinguiendo entre los que están por encima y por debajo de la línea de pobreza[28].

Por último, la evolución del desarrollo social tiene que tener en cuenta su sostenibilidad ecológica, su impacto sobre el medio ambiente presente y las repercusiones para su futuro. En lo que a este aspecto se refiere, poca es la ayuda que nos pueden ofrecer los indicadores convencionales de crecimiento, en los que, frecuentemente, la destrucción medioambiental entra en el activo (añade PIB) y no en el pasivo. Aunque existen distintos indicadores de sostenibilidad, vinculados a distintas interpretaciones de esta, ninguno ha alcanzado todavía una posición dominante. En nuestro país el Instituto Nacional de Estadística ofrece desde mediados de la década de los noventa una serie de cuentas satélites a la Contabilidad Nacional, conocidas como cuentas ambientales, referidas al agua, emisiones atmosféricas, gasto en protección medioambiental, flujos de materiales y bosques. Más recientemente, el Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE), adscrito a la Universidad de Alcalá, publica anualmente el *Informe de sostenibilidad de España*, que incluye indicadores de sostenibilidad ambiental. En esta misma línea el antiguo Ministerio del Medio Ambiente, ahora Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, publica una Memoria anual sobre *Medio Ambiente en España*.

Probablemente, la fuerte presencia en los medios de comunicación de los problemas reales y potenciales derivados del calentamiento de la Tierra por el efecto invernadero producto de la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, o los frecuentes conflictos entre regiones relacionados con el uso del agua, haga innecesario proceder a justificar detalladamente la importancia de la cabal consideración de las cuestiones medioambientales a la hora de evaluar el desarrollo social. En

[28] Casi un tercio de los más pobres, el 31%, ha tenido que dejar de salir con amigos en el último año por problemas económicos, proporción que triplica a los que se vieron obligados a hacer lo mismo entre los que viven por encima del umbral de riesgo de pobreza, 9,4%.

todo caso, baste con recordar que el deterioro del medio ambiente tiene un impacto directo sobre el bienestar, mediante su efecto sobre la salud y la calidad de vida, al tiempo que afecta a la sostenibilidad futura de nuestro modo de vida.

El tema de la calidad del medio ambiente es importante desde una perspectiva global, pero también desde una perspectiva de acceso desigual a bienes medioambientales. Aunque gran parte de los problemas medioambientales tienen una naturaleza global, como el efecto invernadero (y aun así su impacto es espacialmente desigual), muchos otros afectan de forma desigual a distintos colectivos. El ruido afecta a aquellos que no pueden aislar correctamente sus viviendas o trasladarse a vivir a entornos más silenciosos, el aumento de emisión de residuos municipales a los que viven cerca de las plantas de tratamientos de residuos o los vertederos, y no a los que viven lejos de estos, la contaminación atmosférica local más a los que sufren de asma que a los que gozan de una mayor capacidad respiratoria, etc. Todo ello dota de una vertiente distributiva al deterioro del medioambiente, que va más allá de la perspectiva generacional (las generaciones actuales consumiendo medio ambiente y recursos naturales a coste de las generaciones futuras), la habitualmente utilizada en este debate, haciendo necesario también la adopción de una perspectiva intrageneracional (tanto internacional como nacional).

En todo caso, y a pesar de las frecuentes llamadas a la mejora de nuestra conciencia ambiental, las actuaciones legislativas adoptadas con esa finalidad [29], y la existencia de indicios de mejora en algunos campos, desafortunadamente no se puede decir que España sobresalga por sus logros medioambientales. Aunque los ciudadanos son conscientes del efecto que los problemas ambientales tienen en su vida cotidiana (un 82% de los españoles esta de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que «los problemas medioambientales afectan directamente su vida cotidiana», Eurobarómetro, 2008), cuando se pregunta cuáles son sus principales preocupaciones a corto plazo, las cuestiones económicas (inflación, 26%; desempleo, 27%), la vivienda (26%), la inmigración (18%), o los problemas de delincuencia (16%) y terrorismo (31%) y, a cierta distancia, las prestaciones sociales en sentido amplio (pensiones, 6%; sanidad, 3%, y educación, 4%) se sitúan claramente por delante de la protección medioambiental en importancia (1%) [30]. De esta forma parece que para los ciudadanos el medioambiente es importante pero sin la urgencia de otras cuestiones. A modo de ejemplo nos detendremos brevemente en la revisión de tres áreas representativas de la calidad medioambiental y el compromiso con el medio ambiente del modelo de crecimiento español: emisión de gases con efecto invernadero (GEI) [31], utilización de energía y emisión de residuos urbanos.

De acuerdo con los datos aportados por el Eurobarómetro especial de primavera de 2008 sobre las actitudes de los europeos hacia el medio ambiente, el cambio climático, con un 57% de respuestas, es el problema medioambiental que más preocupa a los españoles [32]. Pues bien, el comportamiento de España en lo que se refiere a la emisión de GEI ha sido claramente insatisfactorio, superando con creces el volumen de emisión comprometido para contribuir al cumplimiento del objetivo de Kyoto. En el Gráfico 1.9 se observa cómo España queda muy lejos de cumplir el objetivo de emisiones comprometido para 2005, como resultado de un crecimiento continuo de las mismas desde

[29]
Como la aprobación en 2007 de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

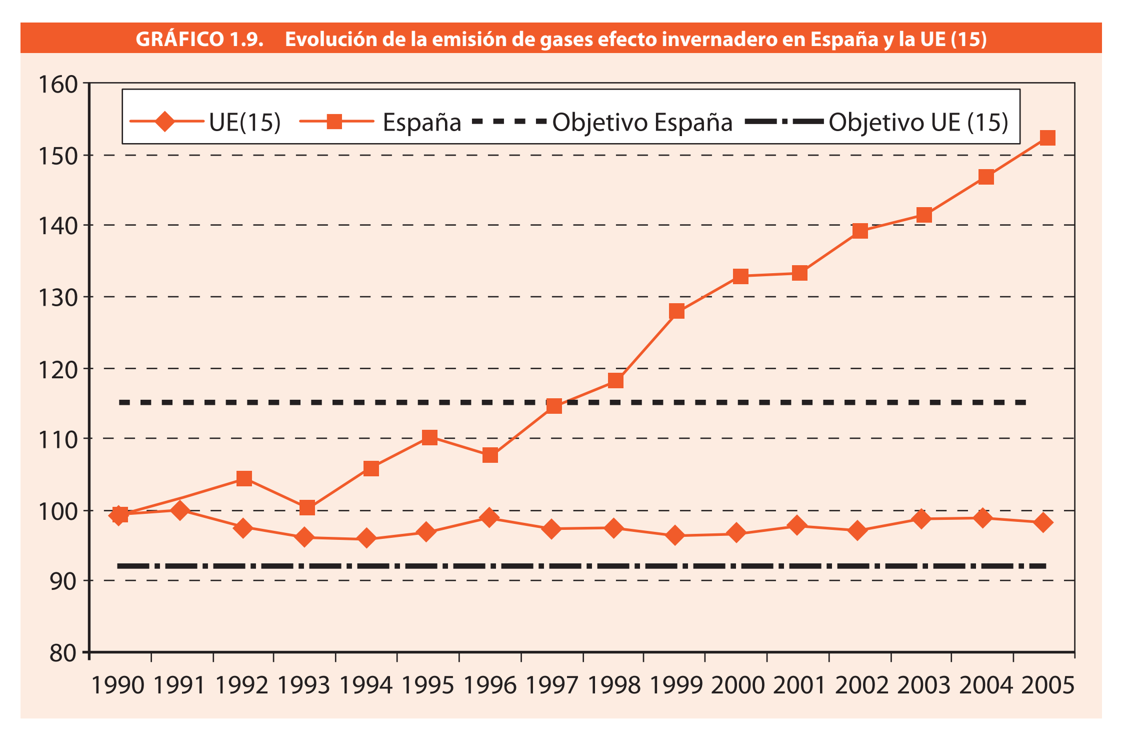
[30]
Eurobarometer EB 69, primavera de 2008. Respuestas a la pregunta Q6: ¿Cuáles piensa que son las dos cuestiones más importantes a las que se enfrenta (su país) en la actualidad? (encuestas realizadas en marzo-abril, 2008).

[31]
Los GEI comprenden el metano (CH_4), óxido de nitrógeno (N_2O), hexafloruro de azufre (SF_6), hidrofluorocarburos (HFC), perfluorocarburos (PFC) y dióxido de carbono (CO_2). La emisión de (CO_2) es la más importante de toda (el 84% del total de emisión de GEI en España en 2005), de forma que la emisión de GEI se expresa en términos de (CO_2) equivalente.

[32]
Respuesta a la pregunta: De la siguiente lista elija las cinco cuestiones medioambientales que más le preocupen (QF3).

el año tomado como referencia, incluso a pesar de que el propio objetivo reconocía a España el derecho a aumentar sus emisiones al tener en consideración su menor nivel de PIB per cápita. Por el contrario, este gráfico muestra un resultado mucho más favorable para la UE (15), con niveles de emisión sólo un 10% por encima de los comprometidos para 2008-2012. Como contrapunto hay que señalar que en 2006 (fuera del gráfico) la emisión de GEI cayó en 2,6 puntos porcentuales. El estancamiento de la economía española en 2008, junto con el aumento de los precios de la energía y la mejora de las reservas en el año hidrológico 2007-2008 [33] y su efecto sobre la generación de energía hidráulica, probablemente derivará en un mantenimiento de esa tendencia de reducción de GEI a corto plazo, aunque lo importante es conseguir mantenerla una vez recuperada la economía.

GRÁFICO 1.9. Evolución de la emisión de gases efecto invernadero en España y la UE (15)



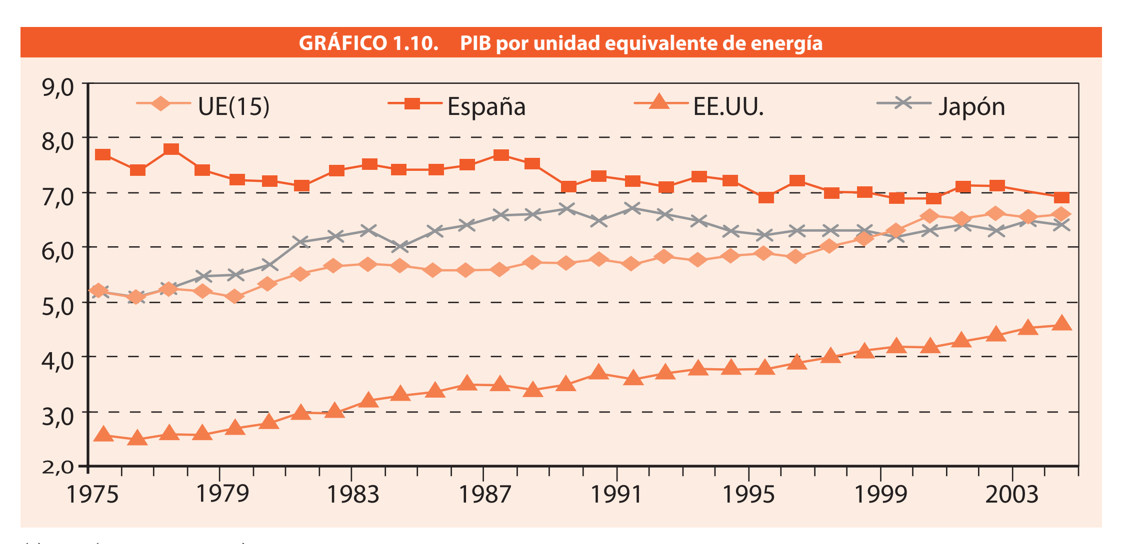
* Índice de emisión total de GEI (en CO_2 equivalente) con respecto al año base.
Los objetivos de emisión son los comprometidos para 2008-2012 por los países de la UE (Decisión del Consejo 2002/358/EC).

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Este aumento en la emisión de GEI refleja el proceso de crecimiento económico experimentado en España en un contexto de una eficiencia energética (entendida aquí de forma muy simple como uso de energía por unidad de PIB) ligeramente superior a la media de la UE (15), pero que a diferencia de esta no ha experimentado mejora alguna en los últimos 20 años (Gráfico 1.10), de forma que el aumento del PIB se traslada plenamente a aumento del uso de energía y a emisión de GEI, excepto en aquella parte que se evite por cambios en el *mix* de energía a favor de energías más limpias. El cambio en los patrones de consumo energético (mayor uso de aire acondicionado y el aumento del parque de automóviles, por ejemplo) compensaría así las ganancias que se dan en otros ámbitos. La presencia en la UE de países como Finlandia o Suecia, con índices por debajo de 4, refleja la existencia de amplios espacios para el ahorro energético en nuestro país. La posición de España en la lucha contra el cambio climático se aborda en el capítulo 8 de este Informe.

[33] Aunque todavía por debajo de la media de los últimos 10 años.

GRÁFICO 1.10. PIB por unidad equivalente de energía

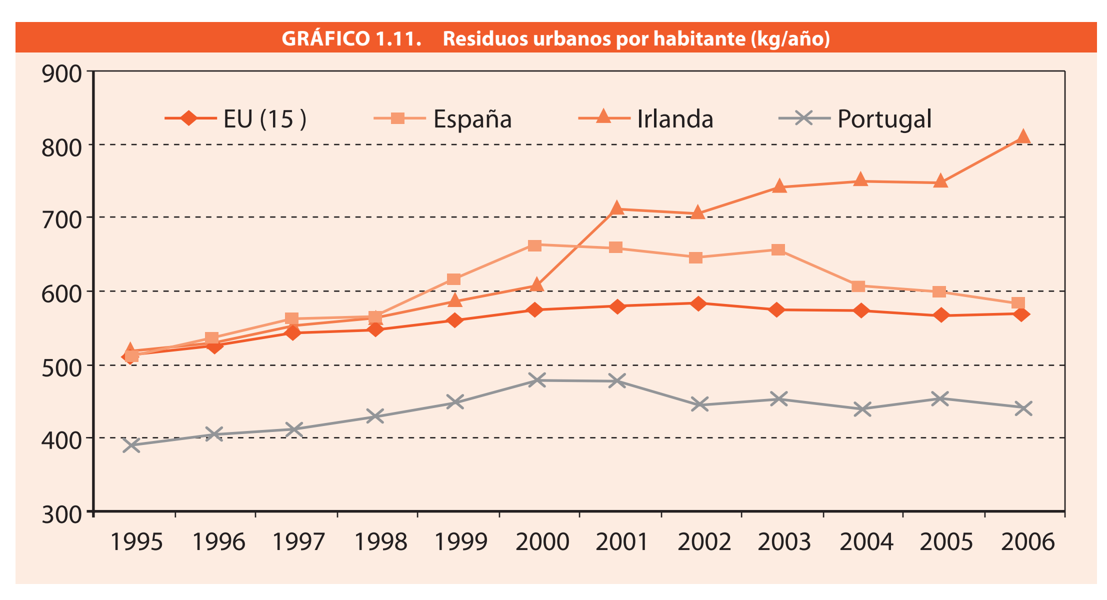


(*) PIB ($ en PPA de 2000) por unidad de energía equivalente utilizada.
Media simple de la UE (15).

Fuente: World Bank (2007) y elaboración propia.

La evaluación es distinta cuando nos fijamos en la generación de residuos urbanos. Como se puede comprobar en el Gráfico 1.11, en los últimos años se ha producido un cambio en la tendencia de generación de residuos urbanos por habitante, de tal forma que estos eran un 10% menores en 2006 con respecto al máximo alcanzado en 2000. Como ejemplo de una dinámica contraria, en el gráfico se incluyen los casos de Irlanda, el país de la UE (15) con mayor generación de residuos urbanos por habitante, que muestra un proceso continuo de aumento asociado al fuerte crecimiento experimentado por su economía, y Portugal, el país con menor índice, con un comportamiento estable en el tiempo. Esa caída en la generación de residuos urbanos por habitante, sin embargo, al ir acompañada de un aumento de la población, no ha sido de suficiente intensidad como para hacer posible una reducción de la generación total de residuos. Por otra parte, aunque prácticamente se ha eliminado la práctica de vertidos incontrolados, todavía queda mucho que hacer en materia de recogida selectiva (papel, vidrio, envases y orgánicos, que en 2005 sólo alcanzaba el 9,5%) y recuperación de residuos urbanos.

GRÁFICO 1.11. Residuos urbanos por habitante (kg/año)



Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Resumiendo, la evaluación del desarrollo social en un país exige el seguimiento del crecimiento económico, su distribución, prestando especial atención al extremo inferior de la distribución de la renta y a los colectivos menos favorecidos en general, ampliando el análisis para abordar el seguimiento de otras formas no monetarias de exclusión social. Dada la centralidad del trabajo como fuente de renta y de ocupación de una parte fundamental del tiempo disponible (el recurso escaso por excelencia), la evaluación del desarrollo social exige la revisión de la cantidad y calidad de trabajo existente, y su distribución, de nuevo prestando especial atención a los colectivos con peor inserción laboral. Puesto que las sociedades de mercado, mediante la existencia de numerosos programas y servicios sociales bajo el paraguas conceptual del Estado de bienestar, cubre parte de las necesidades de los ciudadanos mediante mecanismos ajenos al mercado, como puedan ser la provisión de servicios públicos y las transferencias sociales, la evaluación del desarrollo social deberá contemplar la calidad y suficiencia de estos programas de protección social, incluyendo educación, salud, transferencias, asistencia social y vivienda. Más aún, algunos de estos programas, como la salud o la educación, actúan potenciando las capacidades de las personas y aumentando sus posibilidades de acción y elección.

En la medida en que estos programas y el mercado de trabajo funcionen de forma adecuada, es de esperar que la sociedad tenga menos pobreza y exclusión social, con lo que el análisis de estas esferas, trabajo y protección social, servirá también para identificar posibles cauces de exclusión y pobreza.

Puesto que los hombres y las mujeres viven en sociedad, la evolución del desarrollo social deberá también contemplar el acceso a bienes relacionales de la población. Por último, y puesto que la vida se realiza necesariamente en un marco físico concreto, la evaluación del desarrollo social de un país deberá contemplar la calidad de su medio ambiente, así como la sostenibilidad de sus prácticas medioambientales.

6 Conclusiones

El recorrido sobre las cambiantes formas de entender el desarrollo y los distintos aspectos a tener en cuenta en su definición nos ha llevado a las siguientes conclusiones, que marcan (aunque sin ánimo de exhaustividad) gran parte de los temas tratados en este Informe (o al menos su música de fondo):

1. Escepticismo sobre el crecimiento del PIB como fetiche y herramienta que permite resolver todos los problemas socioeconómicos. No basta con crecer; si así fuera, EE.UU., con un PIB per cápita de más de 43.800 dólares en 2006, no sería un país con serios problemas de pobreza absoluta, 36 millones de pobres en 2004 (el doble con el criterio relativo de pobreza), donde a pesar de gastar el 15,3% del PIB en sanidad [34] existe un volumen importante de población, el 16% (alrededor de 47 millones) sin seguro médico y otra parte significativa de la población con cobertura parcial, o donde los trabajadores tienen una media de 12 días de vacaciones pagadas (Ray y Schmitt, 2007), frente a una media de 21,2 en la UE (27) [35].

2. Importancia de las mejoras en la distribución de la renta. La existencia de mejoras en la distribución de la renta, ya sean mediante el aumento de la igualdad de oportunidades de acceso a formación y capital, ya mediante la existencia de mecanismos de redistribución de renta, tanto vía ingresos (impuestos progresivos) como por transferencias, se revela como un criterio importante de evaluación de desarrollo social, pues equivale a facilitar un mayor crecimiento de la renta de aquellos con menores ingresos. La mejora en la distribución es el mecanismo que permite aumentar el potencial de desarrollo social del crecimiento económico.

[34]
Sin parangón en el concierto de naciones del planeta, a modo de comparación, España gastó ese mismo año, 2006, el 8,4% del PIB (OCDE, *Health expenditure database*).

[35]
No sólo la media es menor, sino que la dispersión también lo es. Puesto que la media de la UE corresponde al mínimo legalmente establecido de vacaciones, todos los trabajadores tienen derecho a disfrutar de ese número mínimo de días; en el caso de EE.UU., mientras que los trabajadores con salario hora inferior a 15 $ tienen una media de 7 días de vacaciones pagadas, los que igualan o superan ese salario hora alcanzan 13 días. Como en otras ocasiones, la ausencia de regulación de mínimos da lugar a la aparición de enormes disparidades.

3. La existencia de bolsas de pobreza, temporal o estructural, en países de renta alta es algo difícilmente compatible con la existencia de un proceso de desarrollo social.

4. La pobreza económica no agota los mecanismos de exclusión social, otros factores vinculados con la educación, la salud, la vivienda, la participación política y la calidad de las relaciones sociales (o su ausencia) actúan como vectores de exclusión. El desarrollo social significa también la reducción de estos ámbitos de exclusión, frecuentemente, pero no siempre, vinculados con la falta de recursos económicos.

5. Dada la existencia en las economías de mercado de fuertes mecanismos de reproducción de las desigualdades, incluso en aquellas con una leyenda de mayor movilidad social, el desarrollo social exige potenciar las actividades niveladoras del sector público. Con ello se consigue sustituir la lógica de participación del mercado, basada en los «votos monetarios», por una lógica democrática basada en la ciudadanía. La provisión de servicios de calidad, en áreas como la educación o la salud, de forma igualitaria al margen de la posición que ocupe cada uno en la distribución de la renta, permite la democratización de ámbitos muy importantes para el desarrollo humano y la potenciación de las capacidades de mujeres y hombres.

6. El empleo, fundamentalmente asalariado, pero también autónomo, es la fuente principal de generación de ingresos en los hogares españoles. Además de proporcionar ingresos, en la cultura occidental, marcada por una fuerte herencia judeocristiana, el trabajo es el mecanismo de relación personal e inserción social por excelencia. Asimismo, las 40 horas habituales de trabajo semanal que constituyen la media de jornada semanal en España suponen que una cuarta parte de las 168 horas que tiene una semana se dedican a la actividad laboral (más si se incluye el tiempo de desplazamiento). Por todo ello, una visión amplia del desarrollo social debe contemplar cuál ha sido la evolución del mundo del trabajo, en cantidad y calidad. Difícilmente podremos evaluar positivamente lo que ocurre en un país, por más que aumente su producción, si excluye a una parte importante de sus ciudadanos de la posibilidad de trabajar, o de hacerlo en un entorno y con unas condiciones de trabajo adecuadas al nivel de desarrollo pretendidamente alcanzado.

7. El desarrollo social también implica poder disfrutar de un ámbito relacional satisfactorio. Entramos aquí en una esfera de una naturaleza no económica, pero fuertemente mediatizada por ella. La vinculación entre riqueza relacional y economía se produce por distintas vías: por un lado, las relaciones humanas exigen de tiempo, tanto para su cultivo como para su disfrute, un tiempo que puede verse presionado por las exigencias de la vida laboral, en especial en el caso de las mujeres en su doble condición de trabajadoras y encargadas del hogar. Por otra parte, y paradójicamente, en un mundo como el de los países de renta alta, extraordinariamente *mercantilizado*, la compañía del prójimo, aunque no sea en sí misma un bien transable en el mercado, puede exigir de la disponibilidad de recursos (salir a cenar, etc.).

8. Por último, pero no en último lugar, el desarrollo social exige compatibilizar la mejora de las condiciones de vida (material y social) con el mantenimiento y mejora del medio ambiente por distintas razones. La primera de ellas es una razón instrumental: el medio ambiente afecta directamente a la calidad de la existencia humana, por lo tanto, y aunque pueda haber factores de compensación (mayor movilidad espacial a costa de mayor polución atmosférica, más y mejores bienes de consumo a costa de la generación de mayores residuos, etc.), esta compensación supondrá en todo caso merma de calidad de vida (con respecto a la alcanzable en un contexto de mayor respeto por el medio ambiente), al tiempo puede darse sobre sujetos distintos, esto es, puede hacer que el efecto negativo recaiga sobre otros sujetos diferentes de los que disfrutan de la ganancia de bienestar material, generando un problema distributivo. En segundo lugar, es posible que los efectos no deseados tengan, a largo plazo, un impacto global negativo sobre el bienestar. En tercer lugar, el deterioro medioambiental tiene efectos a largo plazo que traspasan su efecto sobre las generaciones presentes, las que supuestamente toman las decisiones que inciden sobre el medio ambiente propio y futuro. Por último, se puede argumentar, abandonando

la perspectiva antropocéntrica que hemos seguido hasta el momento, que existe algún tipo de derecho a la conservación medioambiental *per se*, esto es, más allá de la valoración del medio ambiente que haga el ser humano.

En la primera sección de este capítulo se realizaba un breve recorrido sobre el cambiante concepto de desarrollo a lo largo de medio siglo. Cambiar el concepto de desarrollo, añadirle adjetivos, no es sino reconocer que la evolución de los acontecimientos no ha ofrecido aquello que buscábamos, que el crecimiento económico no ha sido capaz de ofrecer lo que implícitamente se demandaba de él. Hacer tales deseos explícitos, adjetivar el desarrollo, es sin duda el primer paso en el proceso de moldear el cambio social y económico hacia la construcción de una sociedad distinta de la actual y más acorde con una determinada utopía social. Ese proceso también supone incorporar elementos normativos, una visión específica de sociedad que, como tal, no tiene por qué ser universalmente compartida. ¿Debe preocuparnos la desigualdad o solamente los casos extremos de desigualdad entendidos en términos de pobreza? ¿Es la pobreza un fenómeno absoluto, de mera subsistencia física, o un fenómeno relativo, determinado socialmente? Cuando hablamos de desarrollo, ¿debemos limitarnos a los ámbitos puramente económicos o incluir los ámbitos relacionales? ¿Cómo debemos considerar el medio ambiente, como un instrumento o como un elemento integral *per se* del desarrollo? ¿Debemos preocuparnos sólo de los resultados o también de los procedimientos? Cada una de estas cuestiones permite respuestas distintas, y por lo tanto marca sendas distintas de lo que se entiende por desarrollo.

Para terminar este capítulo, y aunque las cartas ya están sobre la mesa, se ha considerado conveniente plantear una definición de desarrollo social sostenible, al igual que se hizo anteriormente con la pobreza o la exclusión social, que sirva como marco general del Informe que presentamos en estas páginas. Entendemos el *desarrollo social sostenible* como un proceso centrado en el aumento de las capacidades de los individuos para decidir su futuro, sin alterar de forma significativa las capacidades de las mujeres y hombres del futuro de hacer lo mismo (dimensión medioambiental). Esta visión entronca con los planteamientos de A. Sen, pero también, paradójicamente, con los de A. W. Lewis, uno de los padres de la Teoría del Desarrollo Económico, y supone, en acertadas palabras de Ibáñez (1991), el regreso del sujeto como centro del proceso de desarrollo. Lo anterior exige, como se ha defendido a la largo de estas páginas, trabajar simultáneamente en los ámbitos materiales de mejora de producción de bienes y servicios, en la reducción de las desigualdades de acceso a los mismos, en la mejora de los sistemas de empleo, en la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda) y protección social, en el desarrollo del capital social y la promoción del capital relacional y en la conservación y mejora del medio ambiente. Una agenda sin duda compleja, como corresponde a un concepto complejo y cambiante como el de desarrollo social sostenible.

7 Bibliografía

Alguacil, J. (2008): *El desarrollo social hoy: caminando hacia el desarrollo humano sostenible*. Madrid: FOESSA.

Anielski, M., y Rowe, J. (1999): *The Genuine Progress Indicator. 1998 update*. San Francisco: Redefining Progress.

Arriba González de Durana, A. (2001): *El concepto de exclusión en política social*. Unidad de Políticas Comparadas. Documento de Trabajo 02-01. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Banco Mundial (2005): Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006. Equidad y Desarrollo. Washington: Banco Mundial.

Boulding, K. (1966): «The Economics of the Coming Spaceship Earth», en H. Jarrett (ed.), *Environmental Quality in a Growing Economy*, 3-14. Baltimore, MD: Resources for the Future/ Johns Hopkins University Press. Disponible en http://dieoff.org/page160.htm

Bury, J. (1971): *La idea de progreso*. Madrid: Ed. Alianza Editorial.

CIS (2005): *Barómetro de Mayo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Cobb, C.; Halstead, T., y Rowe, J. (1995a): «If the GDP is up, why is America down?». *The Atlantic Monthly*, October, 59-78.

— (1995b): *The Genuine Progress Indicator: summary and methodology*. San Francisco: Redefining Progress.

Daly, H. E., y Cobb, J. B. (1989): *For the common good: redirecting the economy toward community, the environment and a sustainable future*. Boston (Massachusetts): Beacon Press.

Dollar, D., y Kraay, A. (2002): «Growth Is Good for the Poor». *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 7(3), 195-225, September.

Easterlin, R. A. (1973): «Does money buy happiness?». *The Public Interest*, 30, 3-10.

ECV (2006): *Encuesta de Condiciones de Vida 2006*. Madrid: INE.

EDIS, *et al.* (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general*. Madrid: Fundación FOESSA y Cáritas.

Estes, R. J. (1984): *The social progress of the nations*. New York: Praeger.

Esteve, F. (2008): *Un paseo de ida y vuelta por la economía de la felicidad*. Madrid: FOESSA.

— (2000): «Bienestar y crisis del Estado de Bienestar. Elementos para una economía de la felicidad», en R. Muñoz de Bustillo (ed.): *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza Editorial.

— (1991): «Crecimiento y bienestar. La economía que no está en el PIB», en VARIOS AUTORES: *Reflexiones de Política Económica*. Madrid: Ed. Popular.

Esteve, F., y Muñoz de Bustillo, R. (2005): *Conceptos de Economía*. Madrid: Alianza Editorial.

Eurobarometer (2008): *Attitudes of European citizens towards the environment*. Special Eurobarometer 295/ Wave 68.2. March.

Feldstein, M. (1998): «Income Inequality and Poverty». *National Bureau of Economic Research.* Working Paper 6770.

Festinger, L. (1957): *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Fisher, G. M. (1997): «The Development and History of the Poverty Thresholds». *Social Security Bulletin*, Vol. 55, No. 4, Winter 1992, 3-14. Disponible en http://www.ssa.gov/history/fisheronpoverty.html.

Fukuda-Parr, S. (2002): Operationalising Amartya Sen's ideas on capabilities, development, freedom and human rights - the shifting policy focus of the human development approach. http://hdr.undp.org/docs/training/oxford/readings/fukuda-parr_HDA.pdf

Furtado, C. (1974): *El desarrollo económico: un mito.* México: Siglo XXI.

González Arencibia, M. (2006): *Una gráfica de la Teoría del Desarrollo. Del crecimiento al desarrollo humano sostenible*. Edición electrónica. Texto completo en www.eumed.net/libros/2006a/mga-des/

Hawtrey, R. G. (1926): *The Economic Problem*. Londres: Longmans, Green and Co.

Hirsch, F. (1984): *Límites sociales al crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hjerppe, R. (2003): *Social Capital and Economic Growth Revisited*. VATT Discussion Paper 307. Helsinki: Government Institute for Economic Research.

Ibáñez, J. (1991): *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Santiago de Chile: Amerinda Estudios.

Jackson, T. (2004): *Chasing Progress: Beyond measuring economic growth.* The new economics foundation. http://www.neweconomics.org.

Jackson, T., y Stymne, S. (1996): *Sustainable economic welfare in Sweden: a pilot index 19950-1992*. Stockholm: Stockholm Environmental Institute.

Kakwani, N.; Khamdker, S., y Son, H. (2004): «Pro-poor growth: concepts and measurements with country case studies». Brasilia: International Poverty Centre Working Paper 1.

Layard, R. (2005): *La Felicidad. Lecciones de una nueva ciencia*. Madrid: Taurus.

Majdalani, C. (2008): *La ONU y el Desarrollo*. Una visión panorámica a través de seis décadas. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Working Paper 12. http://www.caei.com.ar/es/programas/ooii/12.pdf.

McGranahan, D. V.; Richard-Proust, C.; Sovani, N. V., y Subramanian, M. (1972): *Contents and measurement of socio-economic development*. New York: Praeger.

McNamara, R. (1971): *Address to the Board of Governors of the World Bank*. 27 de septiembre, 1971.

Miguel, E. (2002): «Comment on Social Capital and Growth». *Journal of Monetary Economics,* 50, 195-198.

Miringoff, M., y Miringoff, M. L. (1999): *The social health of the Nation: how America is really doing*. New York: Oxford University Press.

Molpeceres, M. (2008): *Métodos de aproximación a la medición del bienestar: una panorámica*. Madrid: FOESSA.

Montesinos, V.; Serrano, L.; Fernández de Guevara, J., y Pérez, F. (2005): *La medición del capital social: una aproximación económica*. Bilbao: Fundación BBVA.

Morris, M. D. (1979): *Measuring the condition of the world's poor: the Physical Quality of Life Index*. New York: Pergamon.

Muñoz de bustillo, R. (2005): «Todo lo que quiso saber (o casi) sobre el desarrollo sostenible y nunca se atrevió a preguntar». *Gaceta Sindical* 6, 73-92.

— (2007a): «Spain: The paradox of Job Insecurity alongside High Employment growth», en Eyraud, F., y Vaughan-Whitehead, D. (eds.): *Evolving World of Work in the Enlarged EU. Progress and Vulnerability*. ILO. 2007, 437-478.

— (2007b): «La distribución funcional de la renta en España: una visión desde la perspectiva del largo plazo». *Gaceta Sindical* 9, 93-108.

Muñoz de Bustillo, R., y Antón, J. I. (2007): «Low Wage Work in a High Employment Growth Economy: Spain 1994-2004». *Investigación Económica*, vol. LXVI, 261, pp. 119-145.

Nordhaus, W., y J. Tobin, (1972): «Is growth obsolete?», en: *Economic Growth, Fiftieth Anniversary Colloquium V National Bureau of Economic Research*. New York: Columbia University Press (General Series; 96).

OECD (2008): *Employment Outlook 2008*. Paris: OECD.

Osberg, L. (1985): «The measurement of economic welfare», en: Laidler, D. (coord.): *Approaches to Economic Well-Being*, n.º 26. Research Program of the Royal Commission of the Economic Union and Development Prospects for Canada (MacDonald Commission). Toronto: University of Toronto Press, p. 49-87.

Putnam, R. (2000): *Sólo en la bolera*. Madrid: Galaxia Gutemberg.

Ravallion, M (2004): «Pro-poor Growth: A Primer». Development Research Group. Washington, D. C.: The World Bank.

Ray R., y Schmitt, J. (2007): *No-Vacation Nation*. Washington, D. C.: Centre for Economic Policy Research.

Ruggles, R. (1983): «The U.S. National Accounts, 1947-1977: Their Conceptual Basis and Evolution», en Foss, M. F. (ed.): *The U.S. National Income and Products Accounts*. Chicago: Chicago University Press/NBER.

Schwartz, B. (2005): *Por qué más es menos. La tiranía de la abundancia*. Madrid: Taurus.

Sen, A. (1992): *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.

Sharpe, A. (1999): *A Survey of Indicators of Economic and Social Wellbeing*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Streeten, P., *et al*. (2001): *Meeting Human Needs in Developing Countries*. Washington: World Bank.

Ul Haq, M. (1996): *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press.

United Way of America (2006): *State of Caring Index*. Disponible en: http://national.unitedway.org/stateofcaring/

Veenhoven, R. (1996): «Happy Life-Expectancy: a comprehensive measure of quality-of-life in nations». *Social Indicators Research*, n.º 39, 1-58.

— (2008): *World Database of Happiness*. Erasmus University Rotterdam. Diponible en http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl.

Wolff, E. N.; Zacharias, A., y Canera (2004b): *Levy Institute Measure of Economic Well-Being. Concept, measurement and findings: United States 1989 and 2000*. New York: The Levy Economics Institute of Bard Collage.

Woodward, D., y Simms, A. (2006): *Growth isn't working: the uneven distribution of benefits and costs from economic growth*, nef. London.

World Bank (2007): *World Development Indicator*. Washington: World Bank.

Zepeda, E. (2006): «Pro-poor growth: what is it?», *One pager*. Sept n.º 1. International Poverty Centre. UNDP.

Zolotas, X. (1981): *Economic growth and declining social welfare*. New York and London: New York University Press.



Desigualdad, pobreza y privación

Coordinador

Luis Ayala Cañón

Autores

Luis Ayala Cañón
Francisco Azpitarte Raposeiras
Elena Bárcena Martín
Olga Cantó Sánchez
Antonio Fernández Morales
Antonio García Lizana
Carlos Gradín Lago
Antonio Jurado Málaga
Guillermina Martín Reyes
Rosa Martínez López
Carolina Navarro Ruiz
Jesús Pérez Mayo
Coral del Río Otero
Mercedes Sastre García

2 Desigualdad, pobreza y privación

1. Introducción 89

2. La distribución de la renta y la riqueza: principales tendencias y factores determinantes 93

3. La pobreza en la España contemporánea 105

4. Crecimiento económico, desigualdad y pobreza desde la perspectiva territorial 127

5. Desigualdad y riesgo de pobreza en el marco europeo 137

6. La dinámica de la pobreza en España: cronicidad, transitoriedad y recurrencia 145

7. Pobreza y condiciones de vida 155

8. Conclusiones 163

9. Bibliografía 169

1 Introducción[1]

Entre las diferentes perspectivas de análisis desde las que se pueden analizar los avances y retrocesos en el desarrollo social de las sociedades contemporáneas, una de las más cercanas a la idea de bienestar económico, tal como se describe en el capítulo anterior de este Informe, es la consideración conjunta del crecimiento económico y de la igualdad en su reparto. Mientras que el primero de esos dos componentes —los cambios en el nivel medio de renta— puede evaluarse ágilmente con indicadores periódicos fácilmente interpretables, las posibles valoraciones de los cambios en el bienestar a partir de la evolución del reparto de la renta son considerablemente más complejas. Así, mientras que en determinadas sociedades el énfasis en la igualdad de oportunidades relativiza la importancia del aumento de las diferencias de renta entre los ciudadanos, en otras las desigualdades de resultados suelen estar estrechamente ligadas a valoraciones de justicia social. Predomina, en cualquier caso, la interpretación de los aumentos en la desigualdad como pérdidas de bienestar social. El hecho de que la renta o los recursos económicos tiendan a concentrarse en un número reducido de hogares impide que los frutos del crecimiento se extiendan al conjunto de los ciudadanos.

El examen de la desigualdad en la distribución de la renta no es la única cuestión relacionada con el desarrollo social desde el ámbito de la distribución de los recursos. Como se ha visto en el capítulo anterior, el acervo medio de bienes a los que pueden acceder los ciudadanos

[1]
Este capítulo es el resultado de la reelaboración y síntesis de los siguientes documentos: Ayala, L., y Sastre, M.: *Crecimiento económico y desigualdad en España: 1973-2006*; Ayala, L., y Sastre, M.: *La movilidad de ingresos*; Azpitarte, F.: *La distribución de la riqueza*; Ayala, L.; Martínez, R.; Navarro, C., y Sastre, M.: *La pobreza en la España contemporánea: tendencias, características y políticas*; Cantó, O.; Gradín, C., y del Río, C.: *Cambio laboral y pobreza: pobreza y mujer*; Jurado, A., y Pérez Mayo, J.: *Pobreza y territorio*; Jurado, A., y Pérez Mayo, J.: *Crecimiento económico, desigualdad y bienestar desde la perspectiva territorial*; García Lizana, A.; Martín Reyes, G.; Bárcena Martín, E., y Fernández Morales, A.: *Desigualdad y riesgo de pobreza en el marco europeo*; Cantó, O.; Gradín, C., y del Río, C.: *La dinámica de la pobreza en España: cronicidad, transitoriedad y recurrencia*; Martínez, R., y Navarro, C.: *Pobreza y privación multidimensional en España*. (Estos documentos pueden consultarse en: www.foessa.es, en la sección «publicaciones», «VI Informe».)

de un país no está directamente relacionado con los problemas de insuficiencia de ingresos que pueden afectar al segmento de población con rentas más bajas. La pobreza monetaria permanece fuertemente arraigada incluso en sociedades donde el crecimiento económico ha alcanzado elevadas cotas. En la mayoría de estos países, la pobreza se interpreta como un fenómeno relativo, dependiente de la distribución de los recursos económicos, por lo que guarda relación con la asignación de los mismos.

Otro elemento relevante ligado a la distribución de los recursos es la carencia o acceso a unas condiciones de vida suficientes. El desarrollo de nuevas propuestas de análisis del grado de privación multidimensional de los individuos y hogares permite contar con indicadores multidimensionales desde la esfera del individuo u hogar. La disponibilidad de nuevos métodos de agregación y ponderación de las condiciones de vida permiten una mejor interpretación del desarrollo social desde la vertiente del bienestar material, complementaria del estudio de la desigualdad y la pobreza monetaria. Las respuestas a interrogantes como cuáles son las variaciones en el riesgo de sufrir varios tipos de carencias según los perfiles socioeconómicos de la población, qué efectos producen los cambios en las condiciones económicas sobre la acumulación de desventajas materiales y sociales, cómo cambia el riesgo de pobreza multidimensional ante diferentes eventos relacionados con la estructura de hogares o cuál es el efecto en el largo plazo de las políticas públicas son, sin duda, decisivas para interpretar la evolución reciente de la realidad en clave de desarrollo social.

Desigualdad económica, pobreza monetaria y privación multidimensional son, por tanto, algunas de las realidades que permiten caracterizar la evolución del desarrollo social y que necesariamente complementan los resultados agregados relacionados con el crecimiento económico. Dado que en este último plano las mejoras registradas desde comienzos de los años noventa son notables, especialmente a partir del primer tercio de dicha década, fecha que coincide con la publicación del último Informe FOESSA (1994), son muchos los interrogantes que pueden cualificar este resultado en el caso de la sociedad española: ¿se ha traducido el crecimiento de la actividad económica y del empleo en reducciones también de la desigualdad y la pobreza?; ¿se ha registrado un proceso de convergencia con Europa respecto a la extensión de ambas realidades similar al de la renta per cápita?, ¿en qué medida el crecimiento económico prolongado se ha materializado en una mejora de las condiciones generales de vida de los hogares españoles? Se trata, sin duda, de interrogantes pertinentes para el análisis de los cambios en la realidad social española, dada la magnitud de algunas de las transformaciones socioeconómicas registradas en las dos últimas décadas.

Entre otros cambios, se han producido notables transformaciones *en la* estructura de edades de la población —siendo la caída de la natalidad y el envejecimiento de la población las dos manifestaciones más visibles—; *en la* tipología de hogares —con una continua ganancia de peso relativo de los hogares de menor dimensión y de las familias monoparentales—; *en las* formas de acceso y participación en el mercado de trabajo —con la notable vulnerabilidad de un segmento creciente de trabajadores asalariados—; *en la* internacionalización de la actividad económica —con el aumento espectacular de los flujos de población entre países y una creciente movilidad del capital—, y *en las* políticas redistributivas, en las que se ha moderado la tendencia expansiva y han aumentado las restricciones para la mejora de su intensidad protectora.

La variedad e intensidad de estos cambios introducen abundantes dudas acerca del saldo final del proceso de crecimiento económico en términos de bienestar, interpretado este como mejora no sólo de la renta media, sino también de la mayor igualdad de su reparto, la reducción de la pobreza monetaria y la disminución también de las situaciones de privación multidimensional. El objetivo de este capítulo es ordenar la información procedente de diversas fuentes de datos para trazar un cuadro general de los avances y retrocesos obtenidos en las dimensiones citadas. A diferencia de lo que podría esperarse de la evolución de los indicadores macroeconómicos básicos —especialmente aquellos refe-

ridos a la producción y el empleo—, los resultados que se ofrecen en los distintos epígrafes revelan la existencia de un «silencioso proceso de cambio» en el patrón distributivo español durante las dos últimas décadas, caracterizado por el truncamiento de la tendencia prolongada a la reducción de la desigualdad y la pobreza. Las dificultades para reducir la desigualdad se han manifestado, paradójicamente, en un periodo de recuperación del empleo, quebrándose, además, la tendencia a la reducción de las diferencias con la Unión Europea.

El capítulo se estructura como sigue. En primer lugar, se revisan las tendencias de la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza y se analizan algunos de los factores explicativos de la ausencia de mejoras en un contexto de crecimiento económico prolongado. En segundo lugar, se estudian los cambios en la extensión y estructura de la pobreza monetaria, prestando especial atención a los cambios en la situación de riesgo de determinados grupos de población. En tercer lugar, se examinan las repercusiones territoriales de ambos procesos, reconstruyendo, para ello, las tendencias en el largo plazo. En cuarto lugar, se analiza la extensión de la desigualdad y la pobreza en España desde una perspectiva comparada. En quinto lugar, se analizan los cambios en la pobreza desde una perspectiva dinámica y se revisan algunos de los factores explicativos de las transiciones dentro y fuera de aquella. Finalmente, se revisa una amplia batería de indicadores de las condiciones de vida de los hogares españoles con objeto de caracterizar las situaciones de privación multidimensional. El trabajo se cierra con una relación de las principales conclusiones.

2 La distribución de la renta y la riqueza: principales tendencias y factores determinantes

2.1. Crecimiento económico y desigualdad en España en el largo plazo

A diferencia de lo que sucede en otros países que han alcanzado cotas elevadas de desarrollo económico, no existe en España una disponibilidad similar de fuentes de datos que permitan el análisis de largas series temporales con indicadores homogéneos del nivel medio de renta, del reparto de esta entre los hogares y de la extensión de las situaciones de pobreza monetaria. Precisar el grado en que el aumento sostenido de la renta media de los hogares españoles ha dado lugar o no a mejoras sustanciales en el plano de la equidad es una tarea compleja. Si el desarrollo social de un país se midiera, entre otros muchos aspectos, por el acceso a información sistemática y comparable en el tiempo sobre los niveles de renta y gasto de los hogares o sobre sus condiciones de vida, el retrato de la situación española ofrecería, sin duda, amplios márgenes de mejora. En contraste con otros países, incluso con menor nivel de renta, no existen en España fuentes de datos que permitan trazar un retrato comparable en el tiempo del bienestar económico y social de la población. La mayoría de las fuentes disponibles o presentan acusadas rupturas metodológicas o sólo cubren intervalos temporales muy concretos, existiendo algunos episodios del periodo reciente para el que las lagunas informativas impiden reconstruir las tendencias. Cabe destacar, sin embargo, la mejora registrada en los últimos años, con fuentes más completas, que han recuperado parte de la representatividad territorial y que recogen con mayor precisión la situación de los hogares.

El estudio de las tendencias de la desigualdad en el largo plazo en España se enfrenta, por tanto, a la necesidad de ordenar y sistematizar una información muy dispersa. Estos límites originan que, mientras que resulta relativamente fácil trazar un cuadro general de lo sucedido hasta mediados de los años noventa, las evidencias son mucho más limitadas para el periodo

posterior. Hasta esa fecha, la elaboración con carácter casi decenal de las Encuestas de Presupuestos Familiares sirvió para ir construyendo un cuadro de variaciones intertemporales de la desigualdad relativamente homogéneo. En los años noventa desapareció esta fuente, aunque se realizaron diversas encuestas a los hogares con cierta continuidad temporal, como la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, con una muestra ampliada desde 1998 hasta 2004, el Panel de Hogares de la Unión Europea, con información longitudinal de los hogares españoles entre 1994 y 2001 y, más recientemente, la Encuesta de Condiciones de Vida, con información disponible desde 2004.

La utilización de todas estas fuentes permite diferenciar el comportamiento reciente de la desigualdad en España de las tendencias vigentes durante varias décadas. Para identificar las singularidades de lo sucedido desde mediados de los años noventa resulta necesaria la comparación con las tendencias y los factores explicativos de lo sucedido en etapas anteriores. La disponibilidad citada de las Encuestas de Presupuestos Familiares permite valorar el comportamiento de la desigualdad económica en el largo plazo en nuestro país. Existe una notable evidencia empírica que confirma la reducción de las diferencias de renta entre los hogares españoles durante el periodo comprendido entre el primer tercio de los años setenta y el final de la década de los ochenta, fechas de realización de las últimas encuestas decenales de presupuestos familiares (1973-1974, 1980-1981 y 1990-1991, respectivamente).

Para el periodo anterior, la información es mucho más limitada, al no poder contar con fuentes de microdatos comparables en el tiempo. Pese a tales límites, un número reducido de trabajos —las estimaciones de Ángel y Julio Alcaide (1983), los resultados de los Informes FOESSA o distintos trabajos realizados por el Instituto Nacional de Estadística— parecen indicar la prolongación durante varios años de notables dificultades para que la concentración de la renta se moderara en la etapa de industrialización tardía de la economía española. La acusada concentración de la propiedad de la tierra y el capital y el arraigo de un modelo de crecimiento basado en bajos salarios fueron, sin duda, factores destacados en la explicación de las dificultades para que la desigualdad disminuyera.

Para la década siguiente, las Encuestas de Presupuestos Familiares revelan que la crisis económica, que arrancó una vez superado el primer tercio de los años setenta y que se prolongó hasta mediados de la década siguiente, no supuso, paradójicamente, una modificación sustancial del patrón distributivo en España. Los trabajos disponibles parecen mostrar una moderada reducción de la desigualdad entre 1973, momento en el que suele fijarse el inicio de la crisis económica de los años setenta, y 1981, año en el que se registró una nueva subida de los precios energéticos y una acusada caída de la inversión y en el que comenzaron a definirse políticas de ajuste más severo (Ruiz-Castillo [1993], Bosch *et al.* [1989], Ayala *et al.* [2006]). Pese al contexto económico desfavorable, se registró cierta caída del porcentaje de la renta acumulada por la decila más rica y una modesta ganancia de las decilas con menor renta en el total.

La aparente paradoja de la contención de la desigualdad en una etapa de fuerte destrucción de empleo y profunda caída de la actividad económica se explica por la simultaneidad de factores muy distintos. En el plano laboral, mientras que el acelerado aumento del desempleo dio origen, forzosamente, a un impacto negativo sobre la distribución personal de la renta, al afectar especialmente a la población menos cualificada y con menos recursos, la quiebra del modelo de determinación salarial supuso aumentos muy notables de las remuneraciones. Pero, sobre todo, la atenuación de los efectos de la crisis sobre la desigualdad se debió a los cambios en las políticas públicas. Al amparo de la transición democrática, se registró el desarrollo tardío de componentes básicos del sistema de protección social y de los instrumentos tributarios más progresivos. El aumento del gasto social fue el más elevado de las últimas décadas y estuvo acompañado de la institucionalización de la imposición sobre la renta personal.

La disponibilidad de información y de un notable acervo de estudios empíricos permite contar con un cuadro muy robusto de resultados para la década de los años ochenta. En dicho periodo, acotado también por la realización de las dos últimas Encuestas Básicas de Presupuestos

Familiares, tuvo lugar una notable reducción de la desigualdad en la distribución personal de la renta en España. Según los datos de las EPF, se registraron importantes mejoras en los porcentajes de renta acumulada por la población con ingresos más bajos (el 10% con rentas más bajas pasó de acumular el 2,7% de la renta total en 1980 al 3,1% diez años después) y reducciones significativas también de la proporción de renta acumulada por la población más rica (el porcentaje correspondiente a la decila con mayor renta pasó del 25,4% en 1980 al 23,9% en 1990).

Aunque se carece de datos que permitan valorar lo sucedido en los años intermedios, el cambio de ciclo económico a mediados de dicha década permite entrever una mayor reducción de la desigualdad al final de los años ochenta que en su primer lustro. Así, durante la primera mitad, el ajuste drástico a la crisis supuso la contención del aumento de las remuneraciones de los asalariados, sin que ello impidiera un veloz crecimiento del desempleo. En la segunda mitad de la década, la recuperación de la actividad económica originó la inversión de este proceso, si bien una parte importante del empleo creado fue de carácter temporal. Pero, sobre todo, fue en la segunda parte de los años ochenta cuando se registraron los mayores aumentos del gasto social, con un tardío repunte al final de la década. El resultado fue una importante reducción de la concentración de la renta en la sociedad española, en un periodo, además, en el que la mayoría de los países de la OCDE vieron cómo aumentaba la desigualdad.

Los cambios en la distribución de la renta desde comienzos de los años noventa son menos conocidos. Desde que se superó el ecuador de dicha década, la economía española ha mostrado un notable ritmo de crecimiento, claramente por encima del promedio de la UE, que comenzó a frenarse al comienzo del último tercio de la presente década. De este crecimiento diferencial y, sobre todo, de la intensidad mostrada por el crecimiento del empleo —según los datos de la Encuesta de Población Activa, la tasa de paro, desde valores cercanos a uno de cada cuatro activos en 1994, llegó a descender a valores inferiores al 8,5%— cabría inferir, a partir de los hechos estilizados anteriormente comentados —reducciones de la desigualdad en las fases expansivas de la economía española—, una mejora del proceso distributivo. Los resultados de los modelos estimados en etapas anteriores para evaluar la relación entre el crecimiento económico y la evolución de la desigualdad invitarían a pensar que la consecuencia probable de esta recuperación de la actividad económica y del empleo debería haber sido la reducción de la desigualdad en la distribución de la renta.

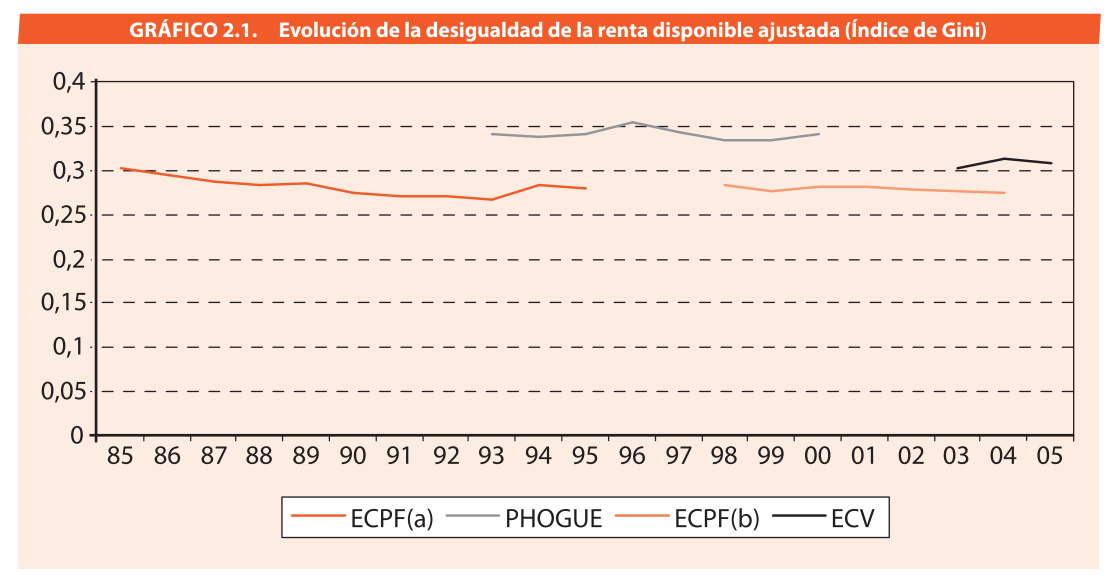
La contestación a la pregunta de si el crecimiento económico de la etapa reciente ha propiciado cambios distributivos relevantes resulta compleja ante la falta de información homogénea para reconstruir las tendencias distributivas desde mediados de los años noventa. La decisión de dejar de elaborar la Encuesta de Presupuestos Familiares Básica, como se ha señalado, supuso una ruptura importante en las series sobre desigualdad en España. La puesta en marcha de otras fuentes en años posteriores permite tener una visión más actualizada y sistemática, al poder observar los cambios anuales, pero sin poder contar con elementos de enlace con las fuentes anteriores. Únicamente las Encuestas Continuas de Presupuestos Familiares, elaboradas desde 1985 hasta 1996 con periodicidad trimestral, ofrecen información suficiente para reconstruir lo sucedido entre la segunda mitad de los años ochenta y la primera mitad de la década siguiente. Se trata, sin embargo, de una fuente con problemas importantes de baja respuesta y ocultación de los ingresos y, sobre todo, con un tamaño de la muestra significativamente menor que el de la EPF básica (3.200 hogares frente a más de 20.000, respectivamente). La mayoría de los trabajos que han analizado esta fuente para el análisis de la desigualdad y la pobreza encuentran un panorama similar: una importante reducción de las diferencias de renta durante la segunda parte de los años ochenta y la ralentización del cambio en la primera mitad de los años noventa.

Los resultados derivados de la explotación de las Encuestas Continuas correspondientes a 1990 y 1995 ofrecen un panorama del proceso distributivo muy distinto al de la década anterior. El 10% de la población con rentas más bajas experimentó durante la primera mitad de la década un retroceso significativo en su participación en la renta total, mientras que el 20% más rico vio cómo mejoraban sus porcentajes. El cálculo de

diversos indicadores de desigualdad corrobora su aumento durante el periodo considerado. De tal manera que se habría frenado en los años noventa la trayectoria de reducción de la desigualdad, prolongada durante más de veinte años, repitiéndose tardíamente en España la quiebra del patrón distributivo que previamente habían registrado varios países de la OCDE.

El panorama sobre lo sucedido desde mediados de los años noventa es menos conocido. El Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) es la única fuente que cubre la mayor parte de dicha década. La nueva Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), cuya primera información anualizada disponible corresponde a 1998, también permite valorar lo sucedido desde finales del decenio anterior hasta el ecuador de la presente década. La ECPF sufrió un importante cambio metodológico a partir de 1997, ampliándose la muestra trimestral, que hasta entonces no resultaba representativa a nivel autonómico, llegando a cubrir hasta 8.000 hogares. El carácter de panel rotatorio posibilita anualizar la encuesta, lo que permite contar con cerca de 10.000 observaciones. Este número, aunque más que triplica el de la anterior Encuesta Continua, resulta considerablemente inferior al de las EPF decenales. Más recientemente, se dispone de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, aunque la serie es todavía corta y los saltos en la evolución parecen sujetos a algunos problemas de desarrollo inicial de la encuesta.

GRÁFICO 2.1. Evolución de la desigualdad de la renta disponible ajustada (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

En el Gráfico 2.1 se representa de forma simplificada la evolución de la desigualdad con las diferentes fuentes citadas tomando como referencia el Índice de Gini. Los resultados correspondientes a la ECPF anterior a la ampliación de la muestra confirman los comentarios anteriores. Una vez superado el primer tercio de los años noventa, la desigualdad experimentó cierto cambio en la tendencia que había mantenido en etapas previas. Desde ese momento, tanto el PHOGUE como la nueva ECPF parecen mostrar cierta tendencia hacia la estabilidad de los indicadores de desigualdad, con la excepción en la primera de esas fuentes del anómalo crecimiento de 1996. Esta singular fluctuación, en un margen temporal muy breve, aparece también en otros trabajos que utilizan el PHOGUE para la medición de la pobreza y la desigualdad.

La información disponible parece revelar, por tanto, un truncamiento del proceso continuado de reducción de las diferencias de renta entre los hogares españoles. Este cambio de tendencia no significa que la desigualdad haya aumentado en el tiempo, sino que ha dejado de reducirse. El crecimiento económico registrado desde media-

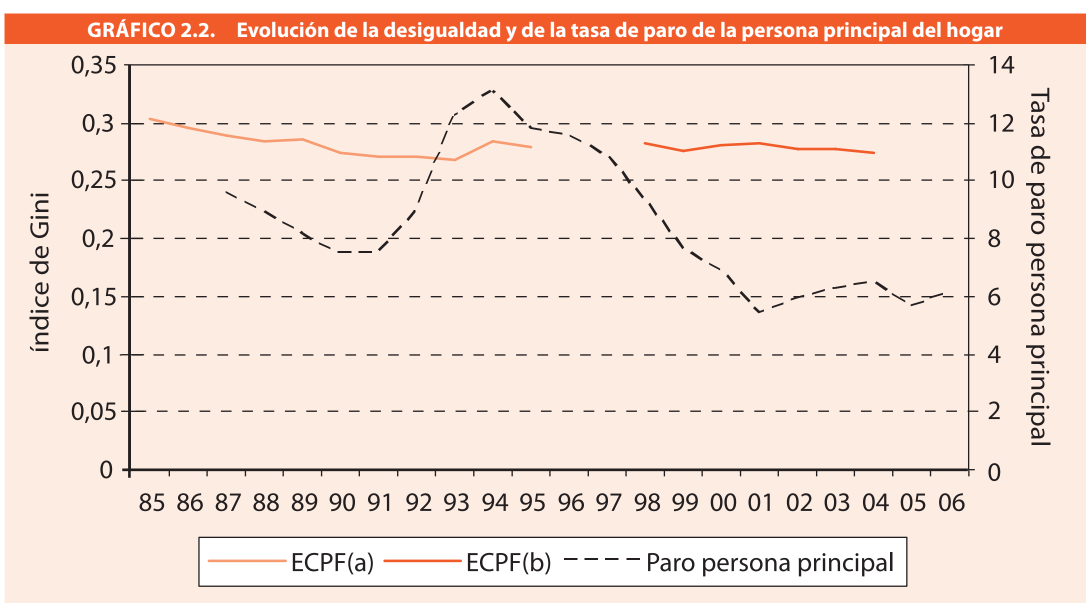
dos de los años noventa y la notable creación de empleo que le acompañó no habrían dado lugar, por tanto, a importantes reducciones de la desigualdad. Se quebraría así la tendencia a la reducción de la desigualdad, en vigor al menos desde los primeros años setenta hasta el comienzo de los años noventa. Consecuencia de ello sería también la detención del proceso de convergencia en los niveles medios de equidad, permaneciendo los indicadores de desigualdad en niveles superiores al promedio europeo.

2.2. Factores determinantes del cambio en el patrón distributivo

El freno en la reducción de la desigualdad en un contexto general de crecimiento económico hunde sus raíces en varios procesos paralelos. Los dos principales se refieren a los cambios en el ámbito de generación de las rentas primarias y, más concretamente, a los cambios en el mercado de trabajo y al distinto efecto que han podido tener en la última etapa las políticas redistributivas.

En lo que se refiere al ámbito del mercado de trabajo y sus efectos sobre la desigualdad, destaca la insuficiencia para dar cuenta de los cambios sucedidos desde mediados de los años noventa de los modelos tradicionales que trataban de explicar la relación entre empleo y distribución de la renta. Tales modelos han perdido capacidad explicativa, en primer lugar, por las modificaciones en el tipo de empleo creado. La permanencia de una proporción no desdeñable de trabajadores en situaciones de pobreza —por encima del 10% de los ocupados—, debido a la insuficiencia de los ingresos para hacer frente a las cargas familiares, pone en cuestión la arraigada imagen del empleo como garantía automática de mejora del bienestar. La relación más débil entre la evolución del empleo y los cambios en la desigualdad también se revela cuando se consideran manifestaciones más concretas de aquel, como es el caso de la tasa de paro de la persona principal del hogar. Para etapas anteriores de reducción de la desigualdad se encontró una relación más estrecha con la desigualdad y la pobreza del desempleo de los sustentadores principales que con la tasa de paro para el conjunto de la población activa (Ayala y Palacio, 2000). En el periodo reciente, sin embargo, la desigualdad parece considerablemente menos sensible a su evolución, que estuvo marcada por una acusada caída desde el primer tercio de los años noventa hasta el comienzo de la siguiente década y por la estabilidad posterior de las cifras (Gráfico 2.2).

GRÁFICO 2.2. Evolución de la desigualdad y de la tasa de paro de la persona principal del hogar



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) y la Encuesta de Población Activa.

El estudio de las fuentes de renta revela, en cualquier caso, que dentro del ámbito laboral el principal factor determinante de la ausencia de grandes cambios en la desigualdad en un contexto de crecimiento económico intenso ha sido el singular comportamiento de la distribución salarial. Desde la perspectiva agregada, destaca la falta de simetría entre el ritmo de crecimiento del empleo y el registrado por las rentas salariales. A diferencia de etapas anteriores, el crecimiento de las remuneraciones medias ha sido menor que el del empleo. El resultado, por un lado, ha sido el mantenimiento de diferenciales importantes respecto al entorno europeo, resultando las ganancias medias en paridades de poder adquisitivo —según los datos más recientes de Eurostat— un 85% y un 88% para varones y mujeres, respectivamente, de las del promedio de la UE-25, y un 78% y un 79% de la media de la UE-15.

Por otro lado, se han registrado algunos cambios importantes en la estructura salarial que impiden hablar de un efecto de arrastre relevante de los salarios más bajos al hilo del ciclo expansivo. Los cambios en las rentas del trabajo constituyen el principal elemento determinante de la desigualdad en España, debido a la elevada correlación con la renta total de los hogares, si bien su contribución —aunque sigue explicando cerca de la mitad de la desigualdad total— ha decrecido en el tiempo (Ayala y Sastre, 2007). La tendencia contraria la han registrado las rentas mixtas, afectadas por el doble proceso de aumento de la desigualdad y de ganancia de peso sobre el total de rentas.

El crecimiento generalizado del empleo no se habría traducido, por tanto, en una mayor ganancia de las remuneraciones más bajas. Las estimaciones realizadas con la Encuesta de Estructura Salarial, que cubre el periodo 1995-2002, revelan que en el periodo de mayor crecimiento del empleo la desigualdad salarial apenas cambió, al pasar el Índice de Gini de 0,318 a 0,314 y el Índice de Theil de 0,177 a 0,176 (Izquierdo y Lacuesta, 2006). Ese comportamiento agregado esconde, en cualquier caso, cambios en la distribución, al reducirse las diferencias entre la parte central y la inferior de la distribución salarial y al aumentar las distancias entre esa parte central y el grupo con mayores remuneraciones. Algunos trabajos que han tratado de descomponer los determinantes de los modestos cambios registrados en la desigualdad salarial encuentran como principales factores explicativos la reducción de la prima salarial de los titulados, debido al aumento de la oferta, la reducción de la inestabilidad salarial y la ganancia de peso del componente permanente y, asociado a este último factor, la tímida reducción del peso del empleo temporal sobre el total (Cervini y Ramos, 2008).

Dada la ausencia de grandes cambios en la distribución salarial, la única posibilidad de que hubiera habido grandes cambios en la evolución de la renta disponible de los hogares españoles radicaría en un aumento de la capacidad redistributiva de los principales instrumentos de transferencia de rentas. Dentro del ámbito de la intervención pública, es conocido que las distintas reformas registradas desde mediados de los años noventa en el impuesto sobre la renta, si bien han mantenido la progresividad del impuesto, han descansado en la reducción de los tipos impositivos, lo que ha dado origen a pérdidas de recaudación, limitando, con ello, y en clara diferencia con lo sucedido en etapas anteriores, el efecto redistributivo de la imposición personal sobre la renta. La única vía, por tanto, para que se hubieran conseguido reducciones de la desigualdad entre los hogares españoles sería que hubiera mejorado sustancialmente la capacidad redistributiva del sistema de prestaciones sociales.

En los dos canales que podrían explicar esa mejora —aumento del número de prestaciones y de su incidencia redistributiva— se encuentran diferentes factores limitativos para alterar la distribución de la renta, especialmente si se compara con lo sucedido en etapas previas. Desde la perspectiva de la posible expansión del sistema destaca que las cifras de gasto social relativo han tendido a la baja, con porcentajes sobre el PIB en la actualidad (cercanos al 20%) inferiores a los niveles máximos del primer tercio de los años noventa (24,4%). Tales porcentajes quedan lejos de los de la UE, según datos recientes de Eurostat, al presentar España un nivel de esfuerzo relativo que supone sólo un 76,5% del promedio de la UE-27 y que sólo se eleva al 78% cuando el gasto social se mide en términos per cápita en paridades de poder adquisitivo.

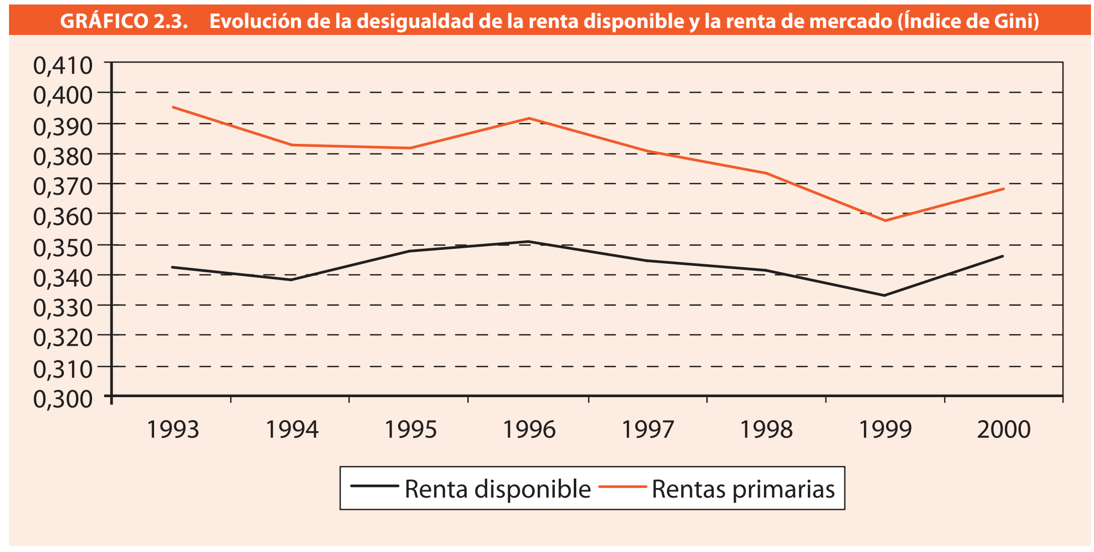
En el ámbito más concreto de las transferencias monetarias, destaca el menor crecimiento re-

gistrado desde mediados de los años noventa por la mayoría de las prestaciones sociales monetarias. Concretamente, las de carácter contributivo presentaron un ritmo de crecimiento notablemente más moderado desde los primeros años noventa que en etapas anteriores. Aunque las cifras muestran que el volumen total ha ido alcanzando máximos históricos año a año —con la excepción de la segunda mitad de la década de los noventa— hasta alcanzar en la actualidad una cifra cercana a los diez millones de prestaciones —incluyendo las asistenciales y las contributivas—, el crecimiento ha sido mucho más pausado desde los primeros años noventa que en la década de los ochenta. La tasa media de crecimiento anual del número de prestaciones en el periodo 1982-1992 (3,5% anual) casi duplicó la del periodo 1993-2006 (1,3%). La evolución del conjunto de prestaciones asistenciales se caracterizó por una rápida expansión desde comienzos de los años ochenta hasta el primer tercio de la década siguiente, una pausada caída desde entonces y una cierta estabilidad de las cifras en el periodo más reciente.

Al menor crecimiento del número de prestaciones sociales monetarias se añade el distanciamiento de sus cuantías del nivel medio de renta de la población española. Mientras que entre 1982 y 1992, el cociente entre la pensión media y el PIB per cápita descendió del 44,2% al 40%, en los quince años siguientes esa relación disminuyó hasta el 37%. El menor crecimiento del número de prestaciones y el mayor alejamiento de las rentas medias que en las etapas precedentes explicarían, por tanto, que los efectos de las prestaciones sociales sobre la distribución de la renta haya sido inferior al de las dos décadas anteriores.

Desgraciadamente, no contamos con información actualizada sobre los cambios en el tiempo de la contribución de las prestaciones sociales, y las políticas redistributivas en general, a la reducción de la desigualdad. La única fuente que cubre con datos homogéneos parte del periodo analizado es el Panel de Hogares de la Unión Europea, que ofrece información para el periodo 1993-2000. Si para ese periodo se comparan los cambios en la desigualdad con la renta disponible y los que resultan de considerar solamente las rentas procedentes de la participación en los mercados, se perfila un cuadro muy claro del comportamiento de la desigualdad: en primer lugar, se confirma que las prestaciones sociales tienen un claro efecto reductor de la desigualdad, al resultar el Índice de Gini con la renta disponible considerablemente inferior al valor que alcanza cuando se calcula con las rentas primarias de los hogares; en segundo lugar, esa capacidad para reducir la desigualdad se reduce con el tiempo (Gráfico 2.3). Las estimaciones más recientes con la Encuesta de Condiciones de Vida, aunque no son estrictamente comparables, reflejan una capacidad muy similar de las prestaciones sociales para alterar la distribución de las rentas resultantes de la participación en los mercados que las que mostraban las últimas olas del PHOGUE.

GRÁFICO 2.3. Evolución de la desigualdad de la renta disponible y la renta de mercado (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea.

En definitiva, mientras que en las décadas de los años setenta y ochenta las políticas redistributivas tuvieron un papel determinante en los resultados finales de la distribución de la renta en España, con un papel compensador —en las etapas de destrucción de empleo— o de refuerzo —en los momentos expansivos— de los efectos del ciclo económico, desde comienzos de los años noventa el nuevo patrón distributivo en España se habría caracterizado por una relativa estabilidad en la desigualdad de las rentas de mercado sin mejoras visibles en la capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias. Este doble proceso explicaría el freno en la reducción de la desigualdad, después de varios años de contención de esta, en el citado contexto de crecimiento de la actividad económica y del empleo.

2.3. La movilidad de ingresos

Uno de los aspectos relacionados con el proceso distributivo que más interés suscita desde la perspectiva del desarrollo social es el comportamiento dinámico de la desigualdad. El estudio de la movilidad de los ingresos permite cualificar algunas de las respuestas anteriores a interrogantes de notable relevancia social, como cuál es el efecto del crecimiento económico sobre la desigualdad o si actúa la movilidad de ingresos como un factor compensador de las desigualdades observadas en un momento del tiempo. La ausencia de bases de datos de los mismos hogares en diferentes momentos del tiempo ha hecho que el conocimiento de esta realidad en España sea ciertamente limitado. Hasta la puesta en marcha del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), la carencia de fuentes adecuadas imponía cierto desconocimiento sobre el comportamiento dinámico de la desigualdad [2].

Son varias las aproximaciones y los indicadores posibles para el estudio de la movilidad, sin que los distintos enfoques sean intercambiables. Dado que el objetivo de este capítulo del Informe es ofrecer un panorama general sobre las distintas cuestiones que afectan a la desigualdad y la pobreza, los indicadores utilizados en este apartado son los más intuitivos. Concretamente, se analiza la movilidad como las transiciones entre diferentes estados en la distribución de la renta. La cuestión relevante, desde esta perspectiva, es si los cambios de las rentas individuales entre diferentes momentos del tiempo dan lugar o no a modificaciones en la posición relativa de cada individuo en la distribución de la renta. El procedimiento habitual para capturar esta dimensión de la movilidad es la construcción de matrices de transiciones de los hogares o individuos entre los distintos percentiles de la distribución. A partir de ellas se pueden construir indicadores sintéticos del conjunto de transiciones.

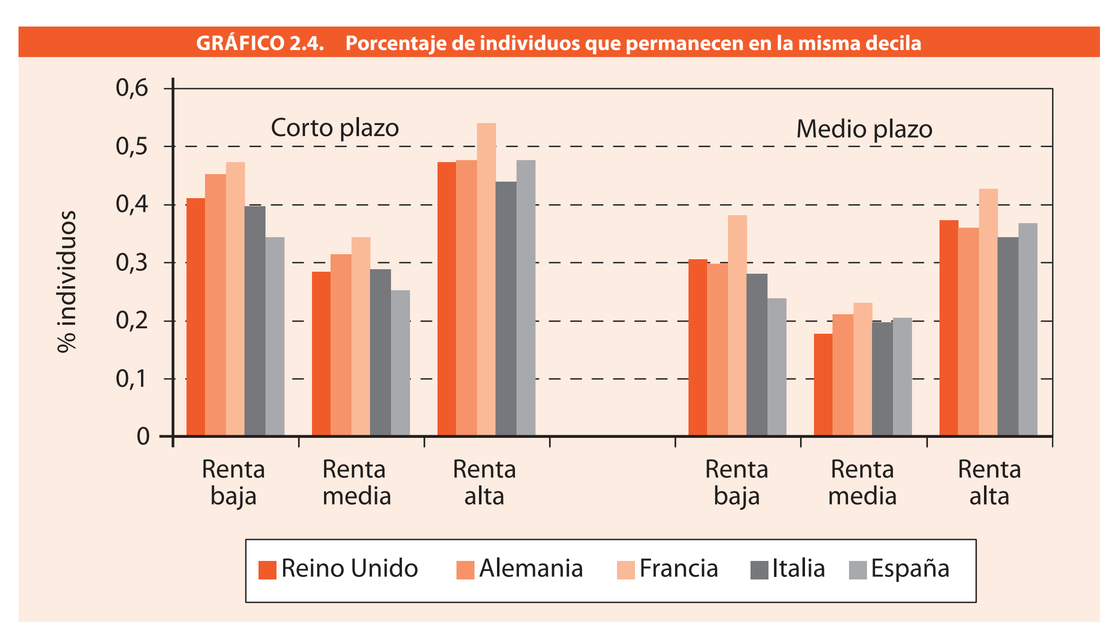
Cuando la movilidad se estima a partir de los indicadores comentados, los resultados reflejan una dinámica relativamente más acusada que la que registran otros países europeos, especialmente aquellos que presentan indicadores de desigualdad inferiores a los de España (el 21% de los individuos permanecen en la misma decila entre 1993 y 2000), como es el caso de Francia (24,5%) o Alemania (24,5%). No obstante, existe una notable inercia en el comportamiento a largo plazo de la distribución de ingresos que hace que las transiciones no compensen esa mayor desigualdad. Prácticamente, uno de cada dos españoles permanece en la misma decila de renta o en la siguiente ocho años después.

Los datos relativos al tipo de transiciones registradas parecen señalar, sin embargo, un perfil en el que destaca la mayor movilidad de los individuos de renta media y baja, muy superior a la del resto de los países considerados, y la notable inmovilidad de los ubicados en la parte alta de la distribución (Gráfico 2.4). Así lo indica el análisis de la diagonal de la matriz, que en promedio refleja que sólo algo más de una cuarta parte de la población con rentas bajas permanecía en la misma decila cinco años después (un tercio en el caso de la movilidad interanual). Esta singularidad en el contexto comparado guarda relación con las peculiaridades de la realidad laboral española, con un elevado grado de segmentación por la alta presencia de trabajadores con salarios bajos y la mayor temporalidad e inestabilidad en sus rentas, frente a la acumulación de ventajas

[2] Excepciones son los trabajos de Cantó (2000), con el panel rotatorio de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, y Ayala y Onrubia (2001), con el panel de declarantes del Impuesto sobre la Renta.

de los hogares en la parte alta de la distribución. Este panorama se repite también en el caso de los registros fiscales. Esta asimetría entre las posibilidades de movilidad ascendente de los grupos de menor renta y descendente de los individuos más ricos indicaría la presencia de importantes barreras para la reducción en el largo plazo de la desigualdad. Se corresponde, además, con los datos señalados de mejora de los salarios más bajos en relación con los salarios medios pero de distanciamiento también de los salarios más altos.

GRÁFICO 2.4. Porcentaje de individuos que permanecen en la misma decila



Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea.

Algunos trabajos han tratado de analizar los factores limitativos de la movilidad de ingresos en España, con la posibilidad de extraer de ellos conclusiones relevantes en clave de desarrollo social (Ayala y Sastre, 2005). Desde el punto de vista de las características socioeconómicas de la población destaca la menor movilidad de las rentas de los hogares unipersonales, hecho relacionado con la importancia de las personas mayores dentro de este colectivo y a su carácter de perceptoras de rentas cuasi fijas en términos reales. En el extremo opuesto, los hogares monoparentales presentan una inestabilidad muy acusada de sus rentas, lo que les convierte en uno de los grupos de población más vulnerables.

Por otro lado, se encuentra también que en los trabajadores de menor cualificación existe una notable rotación ocupacional pero sin grandes saltos en la escala salarial. Tal proceso es compatible con la mayor movilidad salarial de los trabajadores de mayor cualificación. Estos resultados indicarían, por tanto, la localización en el mercado de trabajo de algunos de los problemas fundamentales para la corrección de las desigualdades en el largo plazo: existen dos tipos de movilidad muy diferentes, con un segmento de trabajadores con alta cualificación y movilidad, y otro grupo, con una presencia importante de jóvenes, también con cambios importantes en el flujo de ingresos, que en la práctica puede asociarse a una elevada rotación entre empleos precarios. Tal realidad obliga a reflexionar sobre el efecto del marco institucional en los resultados distributivos, con notables barreras para remover en el largo plazo esta importante barrera.

2.4. La distribución de la riqueza

Una última cuestión relevante para el análisis de los cambios en el desarrollo social en Es-

paña desde la perspectiva de la distribución de los recursos es aquella relacionada con el modo en que se distribuye la riqueza entre los hogares. Los activos, además de ser una fuente de renta, constituyen el primer instrumento con el que cuentan las familias para asegurarse ante una disminución de los recursos económicos derivada de una posible pérdida del empleo, enfermedad o ruptura familiar. En consecuencia, para poder obtener una imagen lo más completa posible de la distribución del bienestar económico es necesario conocer de qué manera se distribuye la riqueza entre los hogares.

El análisis empírico de la distribución de la riqueza se ha desarrollado de forma muy intensa en los últimos años. Un factor clave para este desarrollo ha sido la disponibilidad de encuestas de hogares diseñadas para obtener información detallada sobre el patrimonio de las familias. En el caso de España, hasta el año 2002, la única fuente de datos disponible para el estudio de la distribución de la riqueza era la información estadística procedente de los declarantes del Impuesto de la Renta y el Impuesto sobre el Patrimonio [3]. Recientemente, a estas fuentes de datos se ha añadido la primera ola de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF), elaborada por el Banco de España en el año 2002, siendo esta la primera encuesta que contiene información sobre los activos y pasivos de los hogares españoles.

Los hogares encuestados en la primera ola de la EFF proporcionan información sobre la posesión y el valor de los activos reales y financieros, así como los pasivos que conforman su patrimonio [4]. Entre los activos reales se incluyen la vivienda principal y otras propiedades inmobiliarias, los negocios por cuenta propia, los medios de transporte, y el valor del equipamiento de la vivienda y otros bienes de consumo duradero. A su vez, el componente financiero incluye el valor de las cuentas bancarias, tanto las que pueden utilizarse para realizar pagos como las que no, los valores de renta fija, las acciones, fondos de inversión, planes de pensiones privados, seguros de vida y otros activos financieros. Respecto al pasivo, la encuesta proporciona el valor de las deudas vinculadas a la compra de la vivienda principal, otras propiedades inmobiliarias, medios de transporte, las relacionadas con la actividad profesional y otras deudas.

Tabla 2.1. Valor medio y mediano de la riqueza de los hogares (en miles de euros)

	Riqueza	Vivienda	Riqueza financiera
Media	172,9	89,3	63,2
Mediana	114,0	72,0	7,2
Ratio media-mediana	1,5	1,2	8,7
% de hogares con riqueza nula	0,0	18,2	1,0
% de hogares con riqueza negativa	0,3	0,1	10,7

Nota: La variable *riqueza* de define como la suma de los activos reales y financieros menos el valor de las deudas poseídas por el hogar. El componente vivienda es igual al valor neto de la vivienda principal, mientras que la *riqueza financiera* incluye todos los elementos patrimoniales excepto el valor neto de la vivienda principal y el valor de los bienes de consumo duradero.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EFF 2002.

Esta información permite construir una medida de la riqueza de los hogares definida como la suma de los activos reales y financieros menos el valor de las deudas. Además de esta, utilizamos dos medidas alternativas que se corresponden con los dos componentes más importantes de la riqueza, que son la vivienda y la riqueza financiera. La primera de ellas se define simplemente como la diferencia entre el valor bruto de la vivienda principal y la deuda pendiente vinculada a su compra; la riqueza financiera, por su parte, incluye solamente la parte más líquida del patrimonio, y se define como el valor de la riqueza menos el valor de la vivienda y los bienes de consumo duradero. Tal y como se muestra en la Tabla 2.1, la riqueza del hogar medio en el año 2002 era de 172.900 €, de los cuales más de 89.000 € correspondían a la vivienda. Estos

[3] Naredo (1993), Arcarons y Calonge (2003), Alvaredo y Sáez (2006) utilizan esta información para medir la concentración de la riqueza calculando los porcentajes de riqueza acumulados por los percentiles más ricos.

[4] Para una descripción detallada de la primera ola de la EFF, véase Bover (2004).

datos revelan la importancia de la vivienda en el patrimonio de los hogares españoles, ya que según estas cifras este componente representa más del 50% de la riqueza de los hogares. Así, solamente un 18% de los hogares no acumula un valor positivo de este elemento patrimonial, lo que refleja la preferencia de los hogares españoles por ser propietarios de su residencia. Este dato refleja, a su vez, la notable sensibilidad del patrimonio de los hogares a los cambios en el mercado inmobiliario y la posible volatilidad de las rentas potenciales resultantes de la transformación de la vivienda en propiedad en activos líquidos.

En el lado del pasivo destaca que más de un 43% de los hogares posee algún tipo de deuda. En línea con lo que se acaba de señalar, el principal motivo por el cual se endeudan los hogares en España es la adquisición de alguna propiedad inmobiliaria. Así, este tipo de deuda representa más de un 80% del total del pasivo, lo que equivale a un 6,2% del valor total de activos. Por otro lado, los resultados obtenidos para los distintos quintiles de la distribución de la riqueza, muestran cómo la composición de la cartera de activos varía de forma importante según el nivel de aquella. Así, los hogares más ricos son los que poseen un patrimonio más diversificado. De hecho, existen una serie de activos como las propiedades inmobiliarias diferentes a la vivienda principal, los negocios por cuenta propia, y las acciones, que solamente tienen un peso significativo en el patrimonio del 20% de los hogares más ricos. En concreto, estos activos representan el 26,8%, el 10,8% y el 5,3% del valor total del activo del quintil más rico, respectivamente, mientras que para el resto de quintiles estos porcentajes son sensiblemente inferiores. En el caso de la clase media, la vivienda principal es claramente el componente patrimonial más importante, ya que tal y como muestran los resultados relativos a los quintiles 2, 3 y 4, este activo supone más del 65% del patrimonio de estos hogares. Finalmente, la cartera de activos de los hogares con menor riqueza difiere bastante de la del resto de hogares. Así, a diferencia de otros hogares, casi la mitad del patrimonio del quintil con menor riqueza se encuentra en forma de bienes de consumo duradero y cuentas bancarias.

La cuestión clave en términos de las preguntas que se plantea este capítulo es cómo está concentrada la riqueza y si se observa una menor desigualdad que la de la distribución de la renta. La Tabla 2.2 presenta los porcentajes de riqueza y renta acumulados por distintos percentiles, así como las medidas de desigualdad y concentración de uso más frecuente en los análisis distributivos. Los datos revelan que en España el grado de concentración de la riqueza es superior al de la renta. Así, el 1% de los hogares más ricos en términos de riqueza acumula más del 12% del total, mientras que en el caso de la renta el porcentaje acumulado por el 1% más rico no alcanza el 7%. En cambio, la proporción de renta que está en manos de los hogares que forman parte del 40% con menor renta es superior al 15%, mientras que para la riqueza este porcentaje es inferior al 10%. Todos los índices de desigualdad empleados sugieren que la riqueza de los hogares se encuentra distribuida de forma menos igualitaria que la renta. La riqueza acumulada por el 20% más rico en términos de riqueza es casi 30 veces superior a la acumulada por el 20% más pobre, mientras que en el caso de la renta esta ratio no supera el valor de 10.

Por otra parte, los resultados relativos a los componentes de la riqueza indican que la parte más líquida es la que presenta un mayor grado de concentración. Así, cerca del 70% de la riqueza financiera está en manos del 10% de los hogares más ricos, mientras que el 40% más pobre acumula un valor negativo de este tipo de riqueza. Hay una serie de activos que están especialmente concentrados en manos de los hogares más ricos. En concreto, más del 78% del valor de las propiedades inmobiliarias diferentes a la vivienda principal, casi un 88% del valor de los negocios por cuenta propia y más de un 92% del valor de las acciones está en manos del 20% de los hogares más ricos. Del mismo modo, estos hogares poseen la mayor parte del valor de los planes de pensiones privados, fondos de inversión, valores de renta fija y otros activos financieros, ya que más del 70% del valor es propiedad suya.

Tabla 2.2. La distribución de la renta y la riqueza de los hogares españoles

	Riqueza	Vivienda	Riqueza financiera	Renta
Porcentaje poseído por el				
40% más pobre	9,4	8,4	–1,1	15,2
10% más rico	40,2	32,3	69,6	30,5
5% más rico	30,9	22,0	57,4	21,9
1% más rico	12,4	5,9	27,4	6,7
Índice de Gini	0,5	0,5	0,8	0,4
Coeficiente de variación	5,0	1,0	11,6	1,0
p90/p10	25,1	—	–372,3	7,5
p75/p25	3,9	4,3	69,1	2,8
S80/S20	29,8	357,8	–55,0	9,2

Nota: Para calcular los percentiles de las distribuciones, los hogares han sido ordenados en función de la variable correspondiente. En el caso de la vivienda, la ratio p90/p10 no está definida, ya que el percentil 10 es igual a cero.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EFF 2002.

En síntesis, los diferentes indicadores sugieren que la riqueza se encuentra distribuida de forma menos igualitaria que la renta. Además, de entre los componentes de la riqueza, la parte más líquida, esto es, la riqueza financiera, es la que se encuentra distribuida de forma menos equitativa entre los hogares. Los activos individuales, las propiedades inmobiliarias diferentes a la vivienda principal, el valor de los negocios por cuenta propia y las acciones los poseen casi exclusivamente los hogares más ricos.

3 La pobreza en la España contemporánea

Tal como se señaló en el primer capítulo de este Informe, uno de los elementos de la realidad donde más visibles son los avances o retrocesos en el desarrollo social de cualquier país es el grado en que la pobreza aumenta o disminuye. Con todos los límites implícitos en cualquier ejercicio de medición de un fenómeno tan complejo, los indicadores de pobreza han pasado a ocupar un lugar prominente en la agenda social de países de muy distinto nivel de renta. En el caso de la UE, a partir del Consejo Europeo de Estocolmo (2001), se planteó la realización de una propuesta de indicadores, que fue aceptada finalmente en el Consejo de Laeken (2001) y entre ellos ocupa un lugar central la extensión de la pobreza monetaria, entendida como un fenómeno relativo.

La medición de la pobreza a partir de la distribución de ingresos tomando como umbrales diferentes porcentajes de la media o mediana no es una realidad nueva en la sociedad española. Desde mediados de los años ochenta han sido varios los trabajos que han utilizado microdatos de las encuestas a hogares para intentar cuantificar la extensión y estructura de la pobreza. Este tipo de análisis, que cobró un notable vigor durante la primera mitad de los años noventa, se ha enfrentado, tradicionalmente, a los mismos problemas de datos que ya fueron comentados para el estudio de la desigualdad. No existen para España fuentes de datos homogéneas en el tiempo que permitan contar con un retrato preciso de la evolución seguida por la pobreza. La respuesta a cuestiones de indudable relevancia social, como la pregunta de si uno de los frutos del crecimiento económico agregado ha sido la reducción de la pobreza o cuál ha sido la evolución del riesgo de determinadas categorías de la población, se enfrentan a notables restricciones informativas.

Pese a que no existen fuentes comparables en el tiempo que cubran varias décadas, la disponibilidad de encuestas diferentes para el periodo transcurrido desde comienzos de los años noventa permite intentar esbozar cuáles han sido las tendencias en el periodo más reciente y si se confirman también en este ámbito la mayoría de los resultados observados en el caso de la desigualdad. Si bien el crecimiento económico

prolongado desde el primer tercio de los años noventa hasta fechas recientes no supuso una reducción de la desigualdad y una mejora, en general, del patrón distributivo, podría suceder —en línea con la metáfora conocida de que una «marea alta hace navegar todos los botes»— que los grupos situados en la cola inferior de la distribución de ingresos sí hubieran registrado una mejora en su situación.

En este epígrafe se revisan cuáles han sido las tendencias de la pobreza, cuál es su patrón contemporáneo por grupos de población, cuáles son los riesgos que emergen y cuáles parecen atenuarse y cuál ha sido el papel de la intervención pública en la reducción de esos riesgos. Siguiendo los criterios propuestos por la UE y adoptados por varios países en sus estimaciones oficiales de la extensión de la pobreza se utiliza un umbral relativo (el 60% de la renta mediana) y se ajusta la renta por la escala equivalencia de la OCDE modificada [5].

3.1. La pobreza en España: principales tendencias

Tal como se describió en el análisis de la desigualdad, la puesta en común de las distintas fuentes disponibles con información sobre la renta de los hogares permite afirmar la existencia de un cambio de tendencia en la evolución de la pobreza en España desde mediados de los años noventa. Si bien las manifestaciones de este cambio son más cualitativas —transformación del modelo previo— que cuantitativas —sin grandes alteraciones de las tasas—, las implicaciones sociales de los elementos del cambio son muy relevantes.

Como en el análisis previo de la desigualdad, la identificación de esos elementos requiere el contraste de los resultados para el periodo reciente con las tendencias para décadas anteriores y la comparación de los factores dominantes en cada fase. La única posibilidad de reconstruir las tendencias de la pobreza en un intervalo temporal prolongado radica en la explotación de las Encuestas de Presupuestos Familiares. Son abundantes los trabajos que han utilizado dicha fuente para extraer conclusiones sobre la evolución de la pobreza en el largo plazo y ofrecen una serie de resultados sobre los que el consenso es amplio.

Utilizando como demarcación temporal los periodos acotados por la aparición de las distintas EPF, la evidencia más general confirma la tendencia prolongada de reducción de la pobreza monetaria desde 1973 hasta 1990. En la primera de esas dos décadas, dicha reducción fue algo menos acusada, debido a la citada concurrencia de fuerzas de muy distinto signo, como la intensidad de la destrucción de empleo, la mejora de las remuneraciones de los trabajadores en el marco de la espiral al alza de salarios nominales y precios, junto a la consolidación del Estado de bienestar, con la ampliación de la cobertura y las cuantías de las pensiones y el desarrollo de los servicios sociales. Para el periodo definido entre las EPF de 1980-1981 y 1990-1991, el cambio fue bastante más claro, con una visible reducción de la pobreza.

Ese dato agregado esconde, sin embargo, la falta de continuidad de dicha tendencia, al contener dicho periodo dos ciclos muy diferentes. En la primera mitad de los años ochenta, la severidad de las políticas de ajuste provocó un aumento todavía mayor del desempleo, que llegó a afectar a uno de cada cuatro activos, y un aumento de los salarios mucho más moderado. Tampoco contribuyó a la mejora de las cifras de pobreza el comportamiento más tímido del gasto social en este primer quinquenio. En la segunda mitad de la década, el ciclo económico expansivo, que tuvo como resultado una reducción de las tasas de paro —aunque asentada en la generalización de la temporalidad en la contratación—, estuvo acompañado de un notable incremento del gasto social y, muy especialmente, de la tendencia expansiva del sistema de garantía de rentas, con claras repercusiones en las situaciones de mayor pobreza.

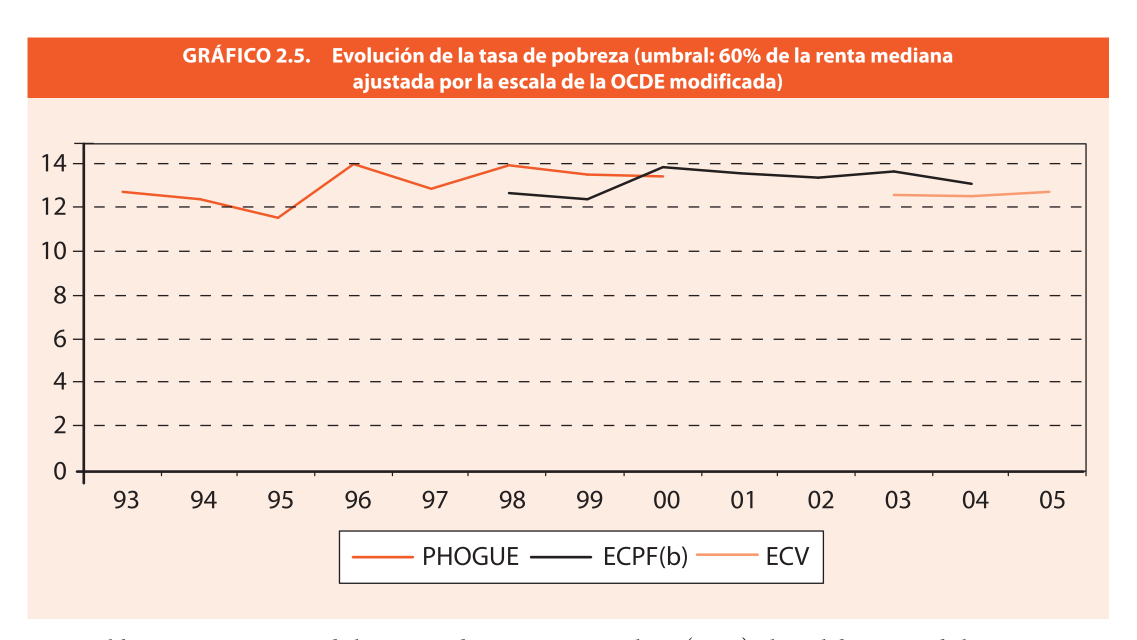
Se repiten, por tanto, en el largo plazo, los hechos estilizados ya apuntados para el comportamiento de la desigualdad: la pobreza se reduce en los ciclos expansivos y la evolución del gasto en prestaciones sociales ha sido, tradicionalmente, el factor clave para la contención de las cifras, incluso en fases de deterioro agudo

[5] Dicha escala, que fue también la utilizada en los apartados anteriores, es la propuesta por Eurostat en diversos informes sobre la pobreza en la UE, que asigna una ponderación de 0,5 a los adultos distintos del sustentador principal y de 0,3 a los menores de edad.

del empleo y de la actividad económica. Dichos rasgos podrían servir, por tanto, como indicadores adelantados de lo sucedido desde mediados de los años noventa hasta el último tercio de la siguiente década, periodo en el que la economía española mantuvo altas tasas de crecimiento y en el que se registró, sobre todo, una muy notable creación de empleo.

No resulta fácil resumir la evolución seguida por la pobreza desde la publicación de la última Encuesta de Presupuestos Familiares en 1990-1991. Algunos trabajos realizados con la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares confirman la existencia de un freno a la reducción de la pobreza durante la primera mitad de los años noventa. El trabajo de Cantó *et al.* (2003) para el periodo 1985-1995 con dicha fuente revela que después de un periodo de reducción de la pobreza entre 1985 y 1992, las tasas rebrotaron en los años posteriores. A una conclusión similar se llega con la explotación de la misma encuesta para los años 1990 y 1995 en Martínez *et al.* (1998) y Oliver *et al.* (2001). Después de este repunte de las tasas en el primer tercio de los años noventa, todas las fuentes disponibles apuntan a un mantenimiento de las mismas a pesar del intenso crecimiento económico registrado desde mediados de los años noventa (Gráfico 2.5). Las primeras explotaciones de la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares elaborada en 2006, que reemplaza a la Encuesta Continua, confirman también este patrón de cambio: mientras que en las décadas anteriores la pobreza —medida en este caso con el umbral del 50% de la media— disminuyó visiblemente (pasó del 21,4% en 1973 al 19,9% en 1980-1981 y de esta cifra al 17,3% en 1990-1991), entre 1990 y 2006 las tasas permanecieron constantes (del 17,31% en 1990-1991 al 17,28% en 2006).

GRÁFICO 2.5. Evolución de la tasa de pobreza (umbral: 60% de la renta mediana ajustada por la escala de la OCDE modificada)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (ECPF), el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV).

La evolución de la pobreza desde mediados de los años noventa estaría marcada, por tanto, por el truncamiento en el proceso de reducción continuada vigente durante más de dos décadas. Aunque las tasas no han aumentado, la ausencia de cambios significa un punto de ruptura con la tendencia anterior. Un segundo resultado relevante es que ese cambio tiene lugar en un contexto de crecimiento muy intenso del empleo, lo que supone otro rasgo diferenciador de esta etapa. Se habrían dado cambios en el mercado de trabajo que limitarían la traducción del aumento en la participación laboral en la reducción de la insuficiencia de ingresos de un amplio segmento de la sociedad española.

Un tercer resultado relevante es que, debido a la detención del proceso de reducción, la extensión de la pobreza en España sigue siendo elevada (Tabla 2.3). Según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, fuente que ofrece la información más actualizada, la tasa de pobreza, estimada con los criterios más habituales, presenta desde hace varios años una fuerte resistencia a la baja, manteniéndose alrededor del 19,5%. Ese porcentaje es muy similar al que ya existía a comienzos de los años noventa y afecta a cerca de una quinta parte de la población española [6]. Se trata de una cifra, como se verá posteriormente, que sigue resultando muy alta en el contexto de la UE.

Tabla 2.3. Extensión de la pobreza según la Encuesta de Condiciones de Vida

	U60	U40	U30	U 25
Tasas de pobreza con varios umbrales				
2004	19,6	6,9	3,3	2,4
2005	19,5	7,5	3,5	2,7
2006	19,7[a]	7,3	3,9	2,6
Gap de pobreza con varios umbrales				
2004	2,7	2,1	1,2	0,9
2005	5,9	2,4	1,4	1,1
2006	6,0[*]	2,4	1,4	1,0

[*] Umbral de pobreza resultante: 6.895 €.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (INE).

En último lugar, permanece enquistado en la estructura social española un segmento de pobreza extrema, que comprendería entre un 2,6% y un 4% de la población, según se considere, respectivamente, el 25% o el 30% de la renta mediana ajustada. La expansión cobrada por el sistema de prestaciones asistenciales habría servido para aliviar las situaciones de pobreza extrema en un colectivo amplio de hogares, pero sin resultar suficiente para eliminarla en un segmento no desdeñable de población.

3.2. El nuevo patrón de pobreza

La puesta en marcha de la Encuesta de Condiciones de Vida desde mediados de los años noventa permite contar con un cuadro actualizado de las categorías de la población para las que el riesgo de pobreza es mayor. La ausencia de grandes cambios en las tasas para el conjunto de la sociedad española esconde, de hecho, la existencia de algunas modificaciones importantes en las características socieconómicas asociadas a mayores tasas de pobreza. En este epígrafe se revisa el conjunto de características en las que habitualmente se ha centrado el análisis del patrón de pobreza, mientras que en el siguiente se examinan algunos de los elementos que obligan a hablar de la recuperación de formas de pobreza que se creían dominadas junto a la emergencia de otras nuevas. Para cada categoría se estiman las tasas de pobreza específicas, clasificando los hogares según las características del sustentador principal, el peso de cada grupo en el conjunto de la población, la contribución a la pobreza del total de hogares e indicadores de incidencia relativa, calculados como el cociente entre los porcentajes de población y del total de pobres que supone cada categoría (Tabla 2.4).

Agrupando la información en tres ámbitos de análisis —sociodemográfico, sociolaboral y territorial— destaca, en primer lugar, la anomalía que supone la distribución del riesgo de pobreza por edades respecto a las tendencias que se observaban a comienzos de los años noventa. Los datos de las EPF, utilizados en el anterior Informe FOESSA (1994), y, sobre todo, la información surtida por las primeras olas del PHOGUE, revelaron que después de varios años de caracterización de las personas mayores como uno de los colectivos de mayor riesgo —hasta el punto de que envejecimiento y pobreza se consideraron durante muchas décadas como dos realidades estrechamente vinculadas— empezaron a invertirse los términos, descendiendo el riesgo relativo de las personas mayores por debajo de la

[6] Los resultados son robustos al uso de diferentes escalas de equivalencia. La tasa de pobreza con la escala de equivalencia de la OCDE para la ECV 2006 es 19,2, mientras que si se utilizara una escala paramétrica con el valor más habitual (e = 0,5) la tasa subiría al 20,4%.

media de la población. Las estimaciones más recientes revelan, sin embargo, que los hogares con sustentadores mayores de 65 años presentan el mayor riesgo de pobreza de los grandes estratos de edad, al afectar a más de uno de cada tres hogares. Así, mientras que suponen menos del 18% de la población, casi duplican ese porcentaje en la distribución del total de población pobre.

Tabla 2.4. El patrón de pobreza en España, ECV 2006

	% PESO DEMOGRÁFICO	% PESO SOBRE POBLACIÓN POBRE			TASA POBREZA			INCIDENCIA RELATIVA		
		U60	U40	U30	U60	U40	U30	U60	U40	U30
Edad										
<30	11,3	9,6	13,1	18,6	16,8	8,4	6,4	85	115	164
30-49	49,3	43,3	45,6	47,5	17,3	6,7	3,8	88	92	96
50-64	22,4	15,8	19,1	18,2	13,9	6,2	3,2	71	85	81
>64	17,0	31,3	22,3	15,8	36,3	9,6	3,6	184	131	93
Sexo										
Varón	76,1	73,4	70,8	67,8	19,0	6,8	3,5	97	93	89
Mujer	23,9	26,6	29,2	32,2	21,9	8,9	5,3	111	122	135
Edad y sexo										
Varón <30	7,7	6,2	7,5	9,4	16,0	7,1	4,8	81	98	122
Varón 30-49	38,4	33,5	33,0	33,9	17,2	6,3	3,5	87	86	88
Varón 50-64	17,9	12,7	14,6	14,0	14,0	6,0	3,1	71	82	78
Varón 65 +	12,2	21,0	15,7	10,5	34,1	9,4	3,4	173	129	86
Mujer <30	3,7	3,4	5,6	9,2	18,4	11,1	9,8	93	152	251
Mujer 30-49	11,0	9,8	12,5	13,6	17,7	8,4	4,8	90	115	124
Mujer 50-64	4,5	3,1	4,5	4,2	13,6	7,3	3,6	69	100	93
Mujer 65 +	4,8	10,2	6,6	5,3	42,0	10,0	4,3	213	138	109
Tamaño del hogar										
Un miembro	5,8	10,0	6,8	5,7	33,9	8,5	3,8	172	116	98
Dos miembros	20,2	21,0	18,1	16,2	20,6	6,6	3,1	104	90	80
Tres miembros	25,8	19,3	21,5	22,0	14,7	6,1	3,3	75	83	85
Cuatro miembros	35,7	34,0	35,3	33,9	18,8	7,2	3,7	95	99	95
Cinco miembros	9,0	9,6	9,0	8,6	21,0	7,3	3,7	106	100	95
Seis miembros	2,4	2,9	3,1	3,4	24,2	9,6	5,6	123	132	143
Siete miembros	0,6	1,0	1,5	2,0	34,2	19,4	13,9	173	266	355
Ocho o más	0,6	2,2	4,7	8,2	77,6	60,4	56,8	393	829	1454
Tipo de hogar										
1 varón <30 años	0,3	0,1	0,2	0,4	10,9	6,8	6,8	55	93	173
1 varón 30-64 años	1,5	1,2	1,8	1,6	16,1	9,1	4,2	81	124	108
1 varón ≥65 años	0,7	1,1	0,6	0,6	33,2	6,9	3,2	168	94	83
1 mujer <30 años	0,2	0,1	0,3	0,5	12,5	10,6	9,4	63	146	240
1 mujer 30-64 años	0,9	1,1	1,2	0,8	25,5	9,9	3,8	129	135	96
1 mujer ≥65 años	2,4	6,4	2,7	1,8	51,9	8,0	3,0	262	110	75
2 adultos sin niños, 1≥65 años	9,5	14,7	10,5	6,4	30,6	8,1	2,6	154	110	67
2 adultos sin niños, <65 años	10,1	5,2	6,3	8,6	10,2	4,6	3,3	52	63	85
Otros hogares sin niños	23,3	14,4	13,8	12,9	12,3	4,3	2,2	62	59	56
1 adulto, al menos un niño	1,5	2,7	3,7	4,1	35,7	18,1	10,8	180	247	276
2 adultos, 1 niño	12,9	9,4	10,0	10,0	14,5	5,7	3,0	73	78	78
2 adultos, 2 niños	19,7	21,6	22,4	22,2	21,7	8,3	4,4	110	114	112
2 adultos, tres o más niños	3,2	6,8	8,8	12,4	41,5	19,8	14,9	209	271	380
Otros hogares con niños	13,8	15,0	17,5	17,7	21,5	9,3	5,0	108	127	128

Tabla 2.4. El patrón de pobreza en España, ECV 2006 *(Continuación)*

	% PESO DEMOGRÁFICO	% PESO SOBRE POBLACIÓN POBRE			TASA POBREZA			INCIDENCIA RELATIVA		
		U60	U40	U30	U60	U40	U30	U60	U40	U30
Nivel educativo										
Educación primaria	29,5	49,4	47,7	47,0	30,6	10,9	5,9	167	162	159
Educación secundaria, ciclo 1	22,0	26,5	27,7	27,5	22,0	8,5	4,6	120	126	125
Educación secundaria, ciclo 2	19,0	13,9	14,1	14,8	13,4	5,0	2,9	73	74	78
Educación secundaria, ciclo 3	1,2	0,7	0,4	0,5	10,8	2,1	1,6	59	31	42
Educación superior	28,3	9,5	10,2	10,1	6,1	2,4	1,3	34	36	36
Relación con la actividad										
Trabaja (t. completo)	69,5	46,5	43,5	44,5	13,2	4,6	2,5	67	63	64
Trabaja (t. parcial)	2,5	3,6	5,1	6,4	28,3	15,0	10,0	143	206	257
Parado	3,8	7,2	12,1	15,1	37,3	23,2	15,4	189	318	396
Jubilado/prejubilado	18,2	28,7	21,4	14,7	31,1	8,6	3,1	157	117	81
Incapacitado	1,9	3,4	5,0	4,8	36,2	19,8	10,1	184	272	260
Labores hogar	2,0	5,4	6,0	5,6	54,2	22,3	11,1	275	306	285
Otros inactivos	2,0	4,3	4,5	4,9	44,1	17,1	10,0	224	235	257
Actividad del hogar										
Todos inactivos	15,0	31,2	27,2	22,8	41,1	13,2	5,9	208	181	152
Todos los activos ocupados	68,9	49,5	50,8	52,8	14,2	5,4	3,0	72	74	77
Ocupados y parados	8,8	9,9	10,0	9,9	22,2	8,3	4,4	113	114	113
Todos activos parados	2,4	6,2	8,8	10,8	50,2	26,5	17,5	254	363	448
No clasificables	4,9	3,3	3,2	3,7	13,1	4,7	2,9	66	65	75
Comunidad Autónoma										
Galicia	6,3	7,4	6,6	6,1	23,3	7,7	3,8	118	105	98
Asturias	2,5	1,7	1,1	0,8	13,4	3,2	1,2	68	44	32
Cantabria	1,3	0,9	0,8	0,7	13,2	4,4	2,2	67	61	56
P. Vasco	4,7	2,5	1,8	2,7	10,3	2,8	2,2	52	39	56
Navarra	1,3	0,7	0,6	0,6	9,8	3,3	1,9	49	46	48
La Rioja	0,7	0,7	0,5	0,1	20,0	5,1	0,7	102	69	17
Aragón	2,9	1,9	2,3	2,8	13,0	5,9	3,8	66	81	97
Madrid	13,6	8,9	9,7	9,3	13,0	5,2	2,7	66	72	69
Castilla y León	5,6	7,0	7,4	8,4	24,5	9,5	5,8	124	131	149
Castilla-La Mancha	4,2	6,3	5,3	4,5	29,4	9,1	4,2	149	124	107
Extremadura	2,4	4,8	5,3	5,4	39,0	15,8	8,6	197	217	220
Cataluña	16,0	9,8	9,6	9,7	12,1	4,4	2,4	61	60	61
Valencia	10,7	9,2	9,6	7,9	16,9	6,5	2,9	85	90	73
Baleares	2,2	1,3	1,1	0,9	11,8	3,5	1,5	60	48	39
Andalucía	17,8	26,2	27,0	28,5	29,1	11,1	6,3	147	152	160
Murcia	3,0	4,0	3,4	3,6	25,7	8,1	4,6	130	112	117
Ceuta	0,2	0,3	0,6	0,8	37,6	26,6	18,0	191	364	460
Melilla	0,1	0,2	0,3	0,4	23,8	17,6	12,8	121	241	329
Canarias	4,4	6,4	7,0	6,7	28,2	11,4	5,9	143	157	150
Total	100	100	100	100	19,7	7,3	3,9	100	100	100

IR: (Peso sobre población pobre / Peso sobre población total) x 100.
UMBRALES DE POBREZA: U60 = 60% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada), U40 = 40% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada), U30 = 30% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada).

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006.

La pobreza en este sector se atenúa considerablemente cuando la perspectiva de análisis es la pobreza severa. La extensión del sistema de garantía de rentas habría servido para atajar las formas más severas de pobreza, si bien cerca de un 4% de estos hogares siguen presentando unos ingresos totales inferiores al 30% de la renta mediana. La situación inversa es la de los hogares con sustentadores más jóvenes, que pasan a presentar tasas de pobreza considerablemente más altas que el resto de la población, al convivir dentro de este segmento de edad hogares con altos niveles de cualificación y salarios iniciales elevados y hogares con notables dificultades económicas, avivadas por el progresivo distanciamiento de los salarios de los jóvenes de los precios de la vivienda. Hay que recordar, en cualquier caso, que estos últimos problemas han propiciado que una proporción creciente de los jóvenes permanezca en el hogar de sus padres, lo que impide apreciar la situación real de inseguridad económica de muchos jóvenes y limita las posibles inferencias sobre los cambios en el tiempo de su riesgo de pobreza.

El segundo rasgo destacado del patrón contemporáneo de pobreza es la persistencia de un diferencial desfavorable para las mujeres, si bien las diferencias son en la actualidad algo más moderadas que en décadas anteriores. No obstante, destaca que la incidencia relativa de la pobreza en los hogares cuyo sustentador principal es una mujer va aumentando a medida que el umbral se va haciendo más restrictivo. Como se deduce del cruce de la edad y el sexo, una parte importante de esos hogares son mujeres mayores de 65 años, con historiales laborales y pensiones insuficientes y mujeres jóvenes que tienen que atender solas las cargas familiares. Como se verá posteriormente, el recrudecimiento de la pobreza en estos colectivos se manifiesta en que son los que presentan mayores insuficiencias en términos de privación multidimensional.

Otro elemento demográfico relevante en la explicación del patrón de pobreza es el relacionado con la tipología de los hogares españoles, desde la doble dimensión del tamaño y la composición del hogar. Los estudios sobre pobreza que retrataron la situación a comienzos de los años noventa confirmaban el mayor riesgo de los hogares unipersonales —aunque con tendencia a la mejora, especialmente de las formas más severas de pobreza— y las familias numerosas. El progresivo envejecimiento de la población española ha dado origen a una reducción del tamaño medio de los hogares que, sin embargo, no ha bastado para suavizar ese perfil del riesgo en forma de U. Se mantienen las tasas más elevadas de los hogares formados por personas solas, en los que tienen un peso notable las personas mayores, y de los hogares de mayor tamaño, en los que el riesgo de pobreza se dispara a partir de una determinada dimensión.

La información sobre la composición de los hogares en la Encuesta de Condiciones de Vida es muy variada y los indicadores de pobreza resultantes están muy relacionados con los cruces de las características mencionadas hasta ahora. Del cuadro general de indicadores se deduce el elevado riego de pobreza monetaria de los hogares monoparentales, proceso creciente en el tiempo y que a comienzos de los años noventa sólo empezaba a entreverse, de las familias con varios hijos, de las personas que viven solas, aunque con diferencias notables según la edad, y de las parejas formadas por personas mayores. Destaca, en el lado contrario, que la situación más favorable es la de los hogares sin niños, salvo en el caso de los mayores de 65 años. De los perfiles de pobreza correspondientes a las distintas tipologías de hogares se deduce, por tanto, que la monoparentalidad no es la única situación con niños dependientes que hace que el riesgo relativo de pobreza sea mayor. Menos en el caso de los hijos únicos, en todos los hogares con niños la incidencia de la pobreza es mayor que en el resto de la población. Esta realidad, como se verá en el siguiente epígrafe, es claramente indicativa de la insuficiencia de las prestaciones familiares en España.

El segundo ámbito que permite caracterizar la distribución de la pobreza en España por categorías socioeconómicas es el determinado por las variables educativas y laborales. Los estudios realizados con las Encuestas de Presupuestos Familiares en el momento de realización del último Informe FOESSA mostraban que la linealidad de la relación entre mayor nivel educativo y menor riesgo de pobreza parecía disminuir con el tiempo, si bien el riesgo de pobreza de los titulados seguía siendo muy inferior al promedio de la población. Los datos más recientes de la Encuesta de Condiciones de Vida no desdicen

estos resultados, si bien introducen algunos matices cualitativamente relevantes. Entre otros, destaca la drástica caída del porcentaje de población que vive en hogares con sustentadores con niveles educativos muy bajos, que todavía a comienzos de los años noventa era más de la mitad del total. Ese porcentaje es en la actualidad prácticamente igual al correspondiente al de los hogares con educación superior del sustentador principal (29,5% y 28,3%, respectivamente).

Respecto a los perfiles de riesgo según la relación con la actividad, la principal nota distintiva de los análisis realizados a comienzo de los años noventa era el afianzamiento de las situaciones de desempleo como factor de empobrecimiento, si bien la mayoría de los estudios coincidían en señalar las dificultades para vincular directamente los cambios en la tasa de paro con la evolución de los indicadores de pobreza. Parecían más relevantes los cambios en las tasas de actividad o algunos indicadores más específicos de desempleo, como el paro de la persona principal del hogar o el hecho de que la mayoría de los activos del hogar estuvieran en dicha situación. Los datos recientes de la Encuesta de Condiciones de vida, aunque mantienen buena parte de este patrón, con un riesgo muy alto para los hogares con sustentadores parados que sufren además elevadas tasas de pobreza severa, ofrecen nuevos matices interpretativos, indicativos de algunos cambios registrados en la naturaleza del empleo y con notables repercusiones sociales. Es el caso de la insuficiencia del trabajo a tiempo parcial como fuente principal de ingresos, de los problemas de inactividad y paro que se extienden en determinados hogares, con todos los miembros en dicha situación, y, sobre todo, de la pobreza creciente de los trabajadores con bajos salarios. Los datos de la ECV 2006 arrojan las tasas más elevadas para los trabajadores a tiempo completo desde comienzos de los años setenta.

Tal proceso refleja, por un lado, la citada lentitud en el crecimiento real de los salarios —especialmente los de los trabajadores de menor cualificación— y la necesidad, por otro, de encontrar nuevas fórmulas que concilien una mayor participación laboral con un mayor nivel de ingresos. Si bien la magnitud del problema todavía aleja la realidad española de otras experiencias, en las que la extensión del trabajo de bajos salarios condena a la pobreza a capas muy amplias de la población, el crecimiento de las tasas indica que el acceso al empleo está dejando de suponer de manera cada vez más visible una garantía inequívoca de ingresos suficientes.

El último ámbito determinante de la nueva caracterización de la pobreza en España es el territorial. Con todos los límites de representatividad muestral que afectan a las encuestas de este tipo, la Encuesta de Condiciones de Vida permite disponer de un cuadro preciso de la distribución regional de la pobreza y confirmar la existencia o no de cambios respecto al patrón territorial de décadas anteriores. La tradicional concentración de la pobreza en determinadas regiones, lejos de atenuarse, se mantiene en el tiempo, con escasas reordenaciones. Extremadura, Ceuta y Melilla, Castilla-La Mancha, Andalucía y Canarias son las regiones que presentan tasas de pobreza más elevadas, sea cual sea el umbral de pobreza utilizado, mientras que en el extremo contrario se sitúan Navarra, País Vasco, Baleares, Cataluña y Madrid.

3.3. Viejos y nuevos factores de riesgo

Las transformaciones observadas en el patrón socioeconómico de la pobreza introducen importantes elementos de cambio en la interpretación de los procesos reproductores de la pobreza en España. Por un lado, el redescubrimiento de la mayor incidencia de la pobreza en categorías en las que se consideraba parcialmente superada cuestiona el realismo de algunos estereotipos fuertemente arraigados en el imaginario social. Las antiguas clasificaciones de viejos y nuevos pobres, que incluían entre los primeros como realidades cada vez más contenidas a las personas mayores, las familias numerosas y los hogares rurales, han perdido validez debido al rebrote de las tasas en la mayoría de las categorías descritas. Las fuerzas determinantes de la pobreza son hoy muy distintas, y aunque afectan diferencialmente a algunos de los mismos grupos que en épocas anteriores lo hacen a través de nuevos canales. Es el caso, por ejemplo, de las mayores tasas de pobreza en las mujeres, moduladas hoy de modo creciente por la nueva realidad laboral y la existencia de prácticas discriminatorias.

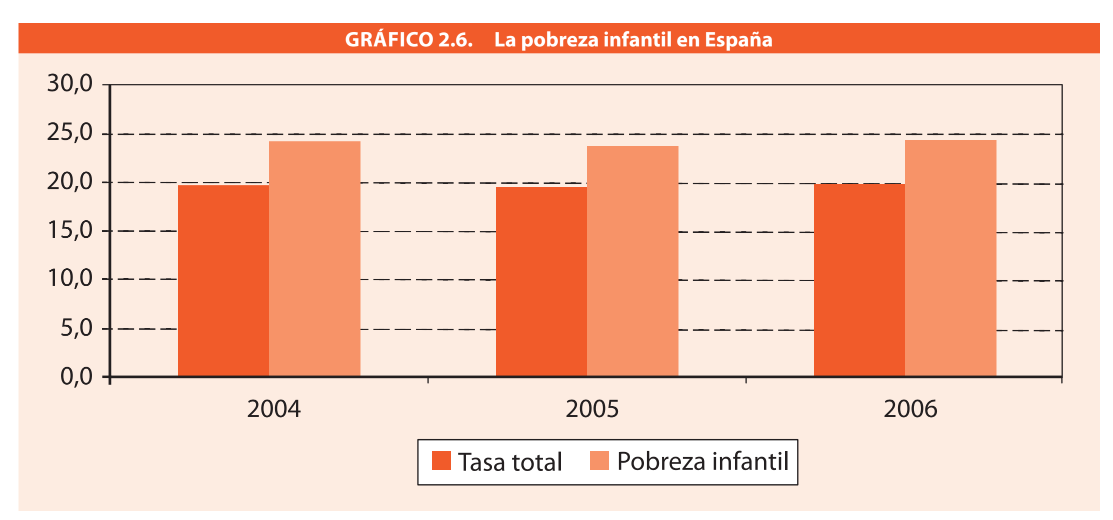
En segundo lugar, los diferentes procesos de cambio demográfico, laboral e institucional han hecho emerger en las dos últimas décadas nuevas realidades de riesgo. Algunas de ellas ya han sido esbozadas en la breve relación anterior, mientras que otras ni siquiera han llegado a formar parte de las taxonomías de hogares habitualmente utilizadas en el estudio del patrón de pobreza. Probablemente, la inmigración es el fenómeno más característico del cambio social en España y la propia velocidad del proceso de asentamiento ha limitado el tratamiento analítico de las formas de pobreza asociadas a esta nueva realidad. Siendo varios los factores de riesgo más relevantes, viejos y nuevos, en esta sección se revisan algunos de los que mejor reflejan la creciente complejidad para mantener la tradicional dicotomía.

3.3.1. El redescubrimiento de la pobreza infantil

Entre los diferentes temas que han protagonizado más intensamente el debate sobre la pobreza en el periodo reciente, uno de los más controvertidos ha sido el cambio en la situación de la infancia. Varios estudios han puesto de manifiesto que la pobreza infantil en los países ricos ha crecido de manera notable en las dos últimas décadas y que los niños constituyen un grupo especialmente vulnerable [7]. Las implicaciones de esta constatación son notables tanto en el corto como en el largo plazo. Crecer en familias con dificultades económicas y sociales tiene consecuencias no sólo sobre la situación actual de los niños, sino también sobre su desarrollo y sus oportunidades futuras. La necesidad, por tanto, de desarrollar políticas que mejoren el bienestar de la población infantil se ha convertido en un tema de especial relevancia política en varios países.

La experiencia española resulta singular en el contexto comparado. La Encuesta de Condiciones de Vida permite disponer de un retrato actualizado del alcance de la pobreza en los niños y de las diferencias respecto a otros grupos de edad. Concretamente, uno de cada cuatro niños estaría en situación de pobreza moderada, lo que supera la tasa del 19,7% correspondiente al conjunto de la población total en el último año con información disponible (Gráfico 2.6). El ensanchamiento del diferencial en la renta mediana de la población infantil y el resto de la población ha hecho, además, que estas diferencias en las tasas de pobreza hayan aumentado en el tiempo. Como grupo, los menores de edad no han sido los más beneficiados del prolongado periodo de crecimiento económico y de creación de empleo en España. La información proporcionada por Eurostat para el periodo cubierto por el PHOGUE (1994-2001) sobre tasas de pobreza nacionales, aunque algo alejada en el tiempo, permite descubrir, además, un aspecto poco conocido de la realidad social española: España era dentro de la UE-15 el país con mayor incidencia de la pobreza en la infancia. Esta era, de hecho, casi seis veces superior a la de países como Finlandia o Dinamarca.

GRÁFICO 2.6. La pobreza infantil en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006.

[7] Véase, por ejemplo, Corak (2005), Vleminckx y Smeeding (2001), y Bradbury, Jenkins y Micklewright (2001).

Existe cierto consenso en señalar determinadas variables como más significativas en la explicación de la pobreza infantil en España. Si bien los factores de riesgo que afectan a los niños no son muy diferentes de los que inciden en la pobreza en general presentan algunas singularidades, dada la concentración de la infancia en ciertos tipos de hogar. Existe un riesgo claramente desfavorable de los niños que viven en hogares monoparentales y en los de mayor dimensión. La evidencia empírica para varios países industrializados, y España no es una excepción, muestra que la mayor parte de la población infantil depende de las rentas procedentes del mercado de trabajo, siendo el acceso de sus padres al empleo y la estabilidad de este factores claramente diferenciadores del riesgo de pobreza. La relevancia del mercado de trabajo para explicar las entradas y salidas de la pobreza de los niños ha sido demostrada empíricamente (Cantó *et al.*, 2006). La singularidad del mercado de trabajo español, con niveles de temporalidad sustancialmente mayores que los de otros países, introduce una notable vulnerabilidad en un segmento importante de la población infantil.

Especialmente relevantes son las características de la pobreza infantil que pueden extraerse del análisis dinámico (Ayala *et al.*, 2006). La infancia en España presenta no sólo un mayor riesgo de pobreza que el conjunto de la población, sino también una mayor cronificación de esta y una probabilidad más elevada de encontrarse en esa situación en algún momento del tiempo. Los análisis realizados con el PHOGUE revelan que más de la mitad de los niños sufren pobreza moderada al menos durante un año de los ocho considerados, encontrándose alrededor de una quinta parte de la población infantil en pobreza extrema en algún momento del tiempo. Existe un mayor riesgo, por tanto, de que el mantenimiento de altos niveles de precariedad en la infancia, más prolongados que en el caso de otros grupos, pueda traducirse en dificultades sociales futuras.

El hecho de que la infancia presente tasas superiores y más persistentes que las de otros grupos de población guarda una estrecha relación con la capacidad de la intervención pública para reducir la inseguridad económica de los niños. La evidencia empírica conocida señala que las prestaciones monetarias parecen tener más influencia en la salida de la pobreza de los hogares sin hijos que en aquellos con niños (Cantó *et al.*, 2006). Los datos más recientes de la Encuesta de Condiciones de Vida muestran que la contribución de las prestaciones monetarias a la reducción de la pobreza infantil es considerablemente inferior a la que tienen en los hogares sin niños (Ayala *et al.*, 2006). Por lo que respecta a la evolución temporal, los resultados de estos mismos autores muestran que la contribución de las prestaciones sociales a la reducción de la pobreza ha disminuido en los hogares con niños con el paso del tiempo.

La elevada y creciente tasa de pobreza infantil en España en el contexto comparado no debería sorprender, por tanto, dada la debilidad de los programas específicos para rebajar su alcance y el alejamiento de la cuestión de las prioridades de la intervención pública. No es extraño, en este contexto, que el riesgo de pobreza en la infancia sea mayor que el de la media de la población y que la incidencia de la pobreza haya aumentado en el tiempo. Siendo preocupantes estos datos lo es más el hecho de que estos resultados se hayan mantenido en un contexto de alta creación de empleo. Parece indispensable contar con una red de servicios y prestaciones para la infancia que ofrezca una intensidad protectora mucho mayor que la actual, junto a actuaciones dirigidas a tipos de hogares específicos. La experiencia adelantada por otros países demuestra que el margen de mejora es amplio y que la reducción de la pobreza infantil es posible cuando se comprometen suficientes recursos.

3.3.2. La creciente pobreza de las personas mayores

Como se ha señalado en el apartado anterior, los estudios que analizaron la evolución del patrón socioeconómico de la pobreza en España durante los años setenta y ochenta coincidieron señalar la mejora progresiva de la situación económica de las personas mayores durante dicho periodo. La extensión tanto del sistema tradicional de pensiones como de la protección no contributiva sirvió para alterar la equivalencia tradicional entre pertenecer al estrato de

mayor edad y tener un mayor riesgo de pobreza [8]. Los datos más recientes parecen dibujar, sin embargo, un panorama menos favorable para las personas mayores. Tanto en las últimas olas del PHOGUE como en la más reciente Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), el riesgo de las personas mayores es superior a la media. La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), que permite un seguimiento más actualizado de los cambios en la distribución del riesgo de pobreza por grupos de población, también revela que es en las personas mayores donde más ha crecido la incidencia relativa de la pobreza.

El crecimiento de la pobreza relativa ha mostrado una tendencia relativamente común en los varones y las mujeres mayores de 65 años, lo que hace que estas sigan presentando tasas de pobreza notablemente superiores a las de los varones en el mismo segmento de edad. En esta evolución influyó el alejamiento progresivo de las cuantías de las pensiones de viudedad de la renta media de la población —tendencia que se ha tratado de corregir en el periodo posterior al que cubren los datos utilizados—, dada la persistente dependencia de este colectivo de dicha fuente de renta. La amplia brecha entre las rentas de varones y mujeres mayores de 65 años también guarda relación con la mayor presencia de historiales laborales incompletos entre las mujeres y unas bases de cotización históricamente más bajas. Los datos disponibles parecen mostrar, de hecho, que las mujeres mayores de 65 años que viven solas son especialmente vulnerables, al revelar los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida que una de cada dos tiene rentas inferiores al umbral de pobreza. Se trata de un colectivo, por tanto, para el que las posibilidades de focalización de la intervención pública son muy claras, dada la insuficiencia tradicional de las prestaciones sociales —fundamentalmente, pensiones de viudedad— recibidas. En este sentido parecen apuntar las últimas iniciativas políticas adoptadas, si bien el margen de mejora es todavía muy grande.

La consideración de los niveles de ahorro en la interpretación de la pobreza de las personas mayores modera levemente los juicios anteriores. La información de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, aunque muy limitada, ofrece niveles de ahorro de las personas mayores superiores a los del resto de la población. Este diferencial aumenta, además, con la edad y parece agudizarse con el paso del tiempo, con una marcada ampliación de la brecha al aumentar el ahorro de las personas mayores y tender el resto de la población a presentar un saldo negativo. También resulta controvertida la interpretación de la vivienda como un indicador que matiza la pobreza de las personas mayores, al disfrutar, mayoritariamente, de viviendas en propiedad [9]. En la práctica, sin embargo, la insuficiencia de las pensiones, en algunos casos, y las carencias físicas y relacionales, en otros, constituyen importantes barreras para que las personas mayores, sobre todo las de edad más avanzada, mantengan unos niveles mínimos de adecuación de sus viviendas. La evidencia disponible confirma sus mayores dificultades para escapar del riesgo de sufrir distintas condiciones de privación en la vivienda (carencia de agua caliente o calefacción y presencia de problemas de goteras, humedades, hacinamiento y podredumbre) [10].

El empeoramiento de la posición relativa de las personas mayores en un contexto de crecimiento económico prolongado suscita varios interrogantes. El hecho de que las personas mayores vuelvan a convertirse en grupo de riesgo en un periodo de mejora generalizada de los niveles de renta obliga a reflexionar sobre la limitada adecuación de la protección económica destinada a este colectivo. Para el periodo previo, son varias las razones habitualmente esgrimidas para explicar la mejora de la situación económica de las personas mayores, relacionadas mayoritariamente con factores institucionales y, más concretamente, con el fuerte impulso cobrado por el sistema de pensiones de la Seguridad Social.

[8]
Según los datos de las Encuestas de Presupuestos Familiares, la tasa de pobreza de los hogares con un sustentador principal con 65 o más años se redujo en los años ochenta cerca de diez puntos porcentuales.

[9]
La evidencia disponible parece apuntar que en la mayoría de los países de la UE las personas mayores que tienen vivienda en propiedad tienen un riesgo de pobreza considerablemente inferior a las que viven en régimen de alquiler. Véase Zaidi *et al.* (2006).

[10]
Véase Navarro (2006).

El incremento del gasto público dirigido a este colectivo tuvo un doble origen en el crecimiento del número de beneficiarios y de las cuantías medias de las prestaciones. Si bien en el primero de esos componentes tuvo un papel determinante el progresivo envejecimiento de la sociedad española, fueron también relevantes los cambios legislativos, como la inclusión como beneficiarios de las personas con periodos mínimos de jubilación. Las políticas de revalorización de las pensiones también contribuyeron a incrementar su efecto distributivo. El resultado fue una mejora progresiva de la situación económica de las personas mayores y una reducción del diferencial respecto a la media de la población.

El panorama de lo sucedido desde comienzos de los años noventa es menos claro. Dado el crecimiento en el tiempo del número de pensiones y que sus cuantías se han revalorizado por encima de la inflación, la pérdida de posición relativa de las personas mayores en la escala de rentas debería obedecer o a una reducción progresiva de la intensidad protectora del sistema y/o a una creciente dificultad de dichas prestaciones para seguir el ritmo de crecimiento de la renta media de la población. Los datos disponibles revelan, efectivamente, una continuada mejora de la capacidad adquisitiva de las pensiones medias en el tiempo, ya sea en relación con la evolución de los precios o con el salario mínimo. La mejora de la capacidad adquisitiva de las prestaciones, sin embargo, no garantiza por sí sola que el aumento de las cuantías origine reducciones de la desigualdad o la pobreza. Para que esto sea así, debe producirse también un proceso de mejora respecto a las rentas medias del conjunto de la población. Los datos disponibles revelan, por el contrario, que las prestaciones no sólo no han aguantado el ritmo de crecimiento de las rentas medias —aproximado a través del PIB per cápita—, sino que desde mediados de los años noventa, la nota dominante ha sido el alejamiento de esos valores (Gráfico 2.7). Así, mientras que en 1993 la pensión media suponía un 42% del PIB per cápita, en la actualidad dicho porcentaje es inferior al 37%.

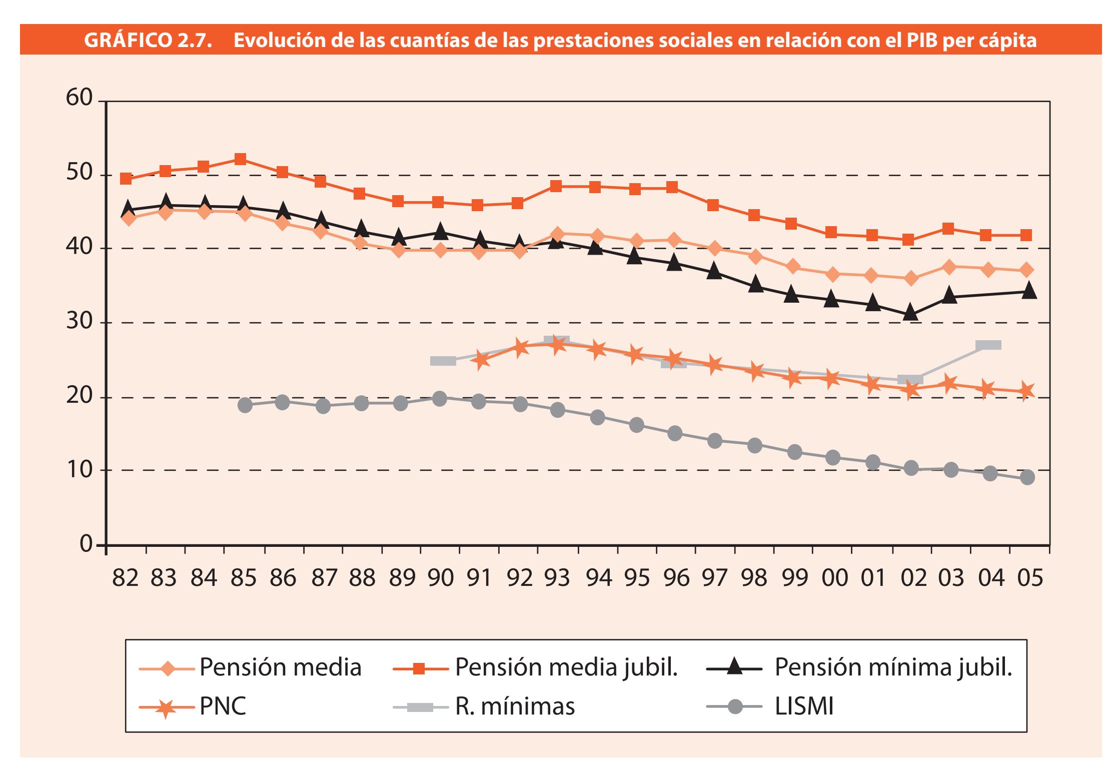
De tal manera que aunque el aumento de la capacidad adquisitiva de las prestaciones sociales favorece la mejora de la situación de las personas mayores en términos absolutos, los procedimientos de actualización de las pensiones han impedido conseguir mayores avances en términos relativos. No es extraño, por tanto, que habiendo aumentado los niveles de cobertura de la protección económica recibida por las personas mayores, este esfuerzo, aunque haya contribuido a reducir drásticamente la pobreza más severa de este colectivo, haya sido insuficiente para rebajar su mayor vulnerabilidad. Puesto que un porcentaje importante de sus posibles mejoras de bienestar depende de las transferencias sociales y no de las rentas de mercado, es desde este ámbito donde deben darse las condiciones para que el diferencial respecto al resto de la sociedad tienda a reducirse.

3.3.3. Mujer, ocupación y pobreza

Uno de los rasgos tradicionales en la caracterización de la pobreza en España es la persistencia de diferenciales desfavorables para las mujeres. Debido a las restricciones que imponen los procedimientos habituales de medición de la pobreza, que utilizan las características del sustentador principal como criterio para la definición de categorías de análisis, el grueso del estudio del problema de la pobreza en las mujeres se ha centrado en los hogares monoparentales y las mujeres mayores. La acusada complejidad, sin embargo, de los procesos de feminización de la pobreza obliga a examinar otras realidades y muy especialmente los aspectos del funcionamiento del mercado de trabajo que determinan ese mayor riesgo.

Las diferencias entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo español se distinguen por ser especialmente acusadas dentro del panorama europeo (Tabla 2.5). A pesar de la positiva evolución experimentada en los últimos años, las brechas en salarios, tasas de actividad y empleo siguen siendo muy elevadas. Además, la segregación horizontal y vertical en las ocupaciones sigue limitando tanto los salarios de las mujeres como su presencia en puestos de máxima responsabilidad, de tal forma que la sobrerepresentación femenina en contratos a tiempo parcial mal remunerados y, en general, en ocupaciones con bajos salarios las sitúan en una posición de clara desventaja económica.

GRÁFICO 2.7. Evolución de las cuantías de las prestaciones sociales en relación con el PIB per cápita



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del MTAS y Contabilidad Nacional.

Tabla 2.5. Tasas de desempleo, actividad y empleo en la UE

Año 2005	TASAS DE DESEMPLEO		TASAS DE ACTIVIDAD		TASAS DE EMPLEO	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Alemania	11,0	11,5	66,9	80,6	59,6	71,4
Austria	5,5	4,9	65,6	79,3	62,0	75,4
Bélgica	9,0	7,4	59,5	73,1	54,1	67,7
Dinamarca	5,6	4,2	75,1	83,6	78,0	80,1
España	12,2	7,1	59,1	82,2	51,9	76,4
Finlandia	8,7	8,3	72,9	75,7	66,5	69,4
Francia	10,9	9,0	63,8	74,5	56,9	67,8
Grecia	15,3	5,9	54,6	79,2	46,2	74,5
Irlanda	3,8	4,7	60,3	79,9	58,0	76,2
Italia	10,1	6,3	50,4	74,4	45,3	69,7
Luxemburgo	5,9	3,5	57,0	76,0	53,7	73,4
Holanda (2004)	5,1	5,0	68,5	83,0	65,0	78,8
Portugal	9,2	7,1	67,9	79,0	61,7	73,4
Reino Unido	4,1	5,1	69,7	82,9	66,8	78,6
Suecia (2004)	6,2	7,0	76,6	80,7	71,8	75,0
EU-15	9,0	7,6	63,5	79,1	57,8	73,1

Nota: Los datos se refieren a personas de entre 15 o 16 años y 64 años.

Fuente: Del Río y Alonso-Villar (2008) a partir de datos de la OCDE (2006).

[11]
Véase, entre otros, Aláez y Ullibarri (2000), García, Hernández y López-Nicolás (2001), Gardeazábal y Ugidos (2005), De la Rica, Dolado y Llorens (2008), y Del Río, Gradín y Cantó (2006a).

El análisis de las diferencias salariales entre mujeres y hombres ha sido abordado en nuestro país por numerosos estudios empíricos [11], que llegan a una conclusión común: un porcentaje importante de la brecha salarial observada entre hombres y mujeres no puede ser explicado por las diferencias en sus características. Existen comportamientos discriminatorios en el mercado de trabajo español, responsables de una parte significativa de las diferencias salariales detectadas. Según los resultados obtenidos por Del Río, Gradín y Cantó (2006b), a partir de la información recogida en la Encuesta de Estructura Salarial (EES) de 1995, la discriminación salarial podría explicar entre un 79% y un 53% de las diferencias salariales observadas, según cómo se incorporen los efectos de la segregación en su medición. De esto se deduce que una parte importante de las brechas salariales se explican por el hecho de que, aunque con características observables similares, los hombres y las mujeres desempeñan trabajos diferentes. En cualquier caso, y aun en el escenario más optimista, todavía quedaría un 53% de la brecha salarial no explicada, ni siquiera por la segregación ocupacional más evidente. Aunque durante los últimos años se ha producido una reducción en la brecha salarial, impulsada por el creciente nivel de estudios alcanzado por las mujeres, esta muestra una gran persistencia (Gradín y Del Río, 2008).

Cuando la discriminación se mide en términos absolutos, son las mujeres con mayores salarios las que sufren los mayores niveles de discriminación. Los resultados son más complejos cuando la discriminación es medida en términos relativos; es decir, como proporción del salario percibido por las mujeres. Si se opta por la última opción, los mayores niveles de discriminación relativa los soportan las mujeres con los salarios más bajos (Del Río, Gradín y Cantó, 2006a). En segundo lugar, las tituladas universitarias con mayores salarios sufren niveles de discriminación relativa más elevados que el resto de las mujeres de similar nivel educativo. En otras palabras, aunque las mujeres con mayor formación experimentan un grado de discriminación relativa inferior a la media, la brecha dentro de este colectivo parece aumentar con el nivel de ingresos. Por tanto, se constata la existencia tanto de «suelos pegajosos», como de «techos de cristal» en el mercado de trabajo español.

Desde la perspectiva del bienestar social, la cuestión clave es el grado en que la discriminación salarial se traduce en mayor desigualdad y pobreza. Si se pueden conectar las brechas salariales individuales estimadas para cada trabajadora con la renta del hogar al que pertenece, se podrían determinar los cambios distributivos que se producirían si el fenómeno discriminatorio no existiese (manteniendo todo lo demás constante). Siguiendo esta metodología, y a partir de la información recogida en la última ola del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) para 2001, Del Río, Gradín y Cantó (2008) infieren que la eliminación de la discriminación salarial provocaría una tímida reducción de la pobreza (Tabla 2.6). Sin embargo, los resultados cambiarían significativamente si el universo considerado no fuese la población total, sino la población susceptible de sufrir discriminación por razón de género, que son los hogares en los que al menos una mujer trabaja por cuenta ajena. En este caso, se observa que la eliminación de la discriminación salarial sí se traduciría en una reducción importante de la pobreza (la tasa pasaría del 4,5% al 1,7%).

De tales estimaciones se deduce también que un colectivo especialmente vulnerable ante situaciones discriminatorias, como es el de los hogares monoparentales con menores a su cargo, también podría experimentar notables mejoras en su bienestar si el trabajo femenino fuese retribuido como el masculino. Las estimaciones apuntan que hasta un 28% de estos hogares podrían salir de la pobreza. Los hogares unipersonales constituidos por mujeres en edad de trabajar también podrían experimentar notables disminuciones en sus niveles de pobreza actuales.

De todo lo anterior se infiere, por tanto, que una decidida intervención pública encaminada a reducir las brechas en participación y empleo entre sexos, incidiendo especialmente en una mayor incorporación al empleo de las mujeres pertenecientes a los hogares con menos recursos, no sólo tendría un impacto positivo en términos de la consecución de mayores cotas de igualdad, sino en términos de un mayor éxito de los programas de lucha contra la pobreza existentes.

Tabla 2.6. Pobreza y discriminación salarial

CLASIFICACIÓN DE LOS HOGARES	POBLACIÓN (%)	POBREZA CON DISCRIMINACIÓN		POBREZA SIN DISCRIMINACIÓN	
		H	FGT2	H	FGT2
Todos los hogares	100	19,9	1,9	18,8	1,8
Hogares con alguna mujer asalariada	34,0	4,5	0,3	1,7	0,1
Mujeres 16-65 años	32,7	20,8	2,0	19,4	1,9
Niños <14 años	14,1	27,0	2,8	26,3	2,7
Hogares unipersonales: mujer <30 años	0,4	16,9	3,4	11,5	3,3
Hogares unipersonales: mujer 30-64 años	1,1	27,2	3,4	21,8	3,2
Hogares con 2 adultos (sin niños dependientes) con alguno con 65+ años	9,4	31,1	2,9	31,0	2,9
Otros hogares sin niños dependientes	20,6	7,8	0,5	6,0	0,5
Hogar monoparental con 1+ niños dependientes	1,1	35,4	7,5	25,5	5,3
Hogar con 2 adultos con 1 niño dependiente	6,6	22,0	2,6	20,9	2,5
Hogar con 2 adultos con 2 niños dependientes	15,5	23,2	1,8	22,2	1,7
Hogar con 2 adultos con 3+ niños dependientes	7,5	38,2	4,3	38,2	4,2
Otros hogares con niños dependientes	27,1	12,9	1,3	12,4	1,3

Fuente: Del Río, Gradín y Cantó (2008).

3.3.4. Pobreza y hábitat

La complejidad de los nuevos procesos sociales relativiza, como se señaló, algunas de las dicotomías tradicionales sobre viejas y nuevas formas de pobreza. Una de las más arraigadas, sin duda, es la división entre pobreza rural y urbana, asociando la primera a formas más tradicionales y contenidas y la segunda a manifestaciones más modernas. Esta caracterización no da cuenta de las nuevas fuerzas de cambio social en los dos ámbitos. Habiéndose convertido gran parte del hábitat rural en zonas de baja densidad demográfica, en los últimos años la sustitución de actividades agropecuarias por otras emergentes está transformando notablemente la economía rural. Este contexto dinámico provoca la aparición de nuevos problemas y la intensificación de otros ya existentes. España ha alcanzado en un periodo de tiempo relativamente breve un nivel de concentración de población y de urbanización para el que el resto de los países europeos había requerido periodos de entre 80 y 100 años. La despoblación del hábitat rural no ha sido, además, uniforme, destacando la despoblación general del interior peninsular. El vaciamiento de esta zona interior, tan sólo interrumpido por las grandes áreas metropolitanas del interior, «verdaderas catedrales en el desierto (Madrid, Valladolid, Zaragoza)», ha supuesto que el 40% de la población española resida en la franja litoral, quedando ambas Castillas, Aragón y Extremadura en cifras de densidad casi insólitas en el espacio europeo.

No es fácil, sin embargo, establecer fronteras claras para la comparativa pobreza rural-pobreza urbana a partir de umbrales de densidad de población. Tradicionalmente se identificaba zona rural con poca densidad de población y estructura económica basada en el sector primario. La evolución socioeconómica dota de mayor complejidad a esta delimitación. En muchas zonas rurales actuales el sector secundario y, sobre todo, el terciario han crecido notablemente. Y en algunos otros casos, zonas con un importante peso de la agricultura o ganadería intensivas distan bastante de lo que comúnmente se entiende por zonas rurales. Un posible criterio operativo es el definido por Alguacil *et al.* (2000), en el que se clasifica el área rural como los municipios que no superan los 5.000 habitantes, las áreas semiurbanas como los municipios entre 5.001 y 50.000 habitantes, las áreas urbanas como los municipios entre 50.001 y 500.000 habitantes y las áreas megaurbanas como los municipios de más de 500.000 habitantes.

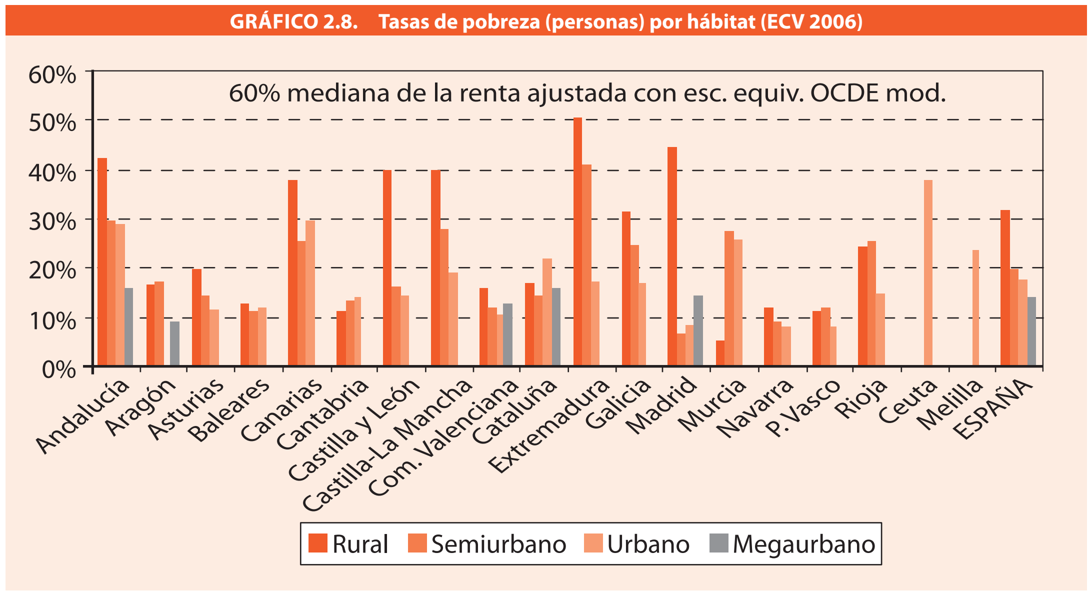
Dicha clasificación permite analizar las tasas de pobreza regionales según hábitat (Gráfico 2.8). Desde el punto de vista numérico, destacan casos como el de Ceuta o Melilla, donde toda la población aparece como urbana, por lo que la tasa total de pobreza coincide con la de este hábitat. También llama la atención la elevada pobreza rural de Madrid, si bien la proporción de esta población en el total es la más insignificante. Las elevadas tasas de pobreza rural en Extremadura y las dos Castillas tienen una naturaleza muy diferente. Las mayores tasas de pobreza en este hábitat junto a los mayores porcentajes de este tipo de población dibujan un problema socioeconómico específico de este grupo de regiones. En el caso contrario se sitúan Murcia, Cantabria, País Vasco y Navarra.

Son varias las características que diferencian la pobreza en cada tipo de hábitat. Una familia con la misma composición puede tener un riesgo muy diferente de pobreza en función del hábitat. Especialmente elevada es, por ejemplo, la tasa de pobreza de los hogares unipersonales en el hábitat megaurbano. Teniendo en cuenta que una gran parte de este grupo está representado por personas de elevada edad que viven solas, los problemas de dependencia reclaman políticas específicas que luchen contra este tipo de pobreza creciente. La misma situación tiene un matiz distinto en el mundo rural, en el que la cercanía con el vecindario y las redes sociales pueden mitigar el problema de la dependencia. El proceso se invierte con otros tipos de hogar. Las parejas con varios hijos presentan tasas de pobreza mucho más elevadas en el hábitat rural, mientras que en las urbes y megaurbes es mucho más acusada la pobreza de los hogares cuyos sustentadores principales son mujeres. La discriminación salarial y laboral de la mujer, junto al crecimiento de las familias monoparentales, generan nuevas formas de pobreza, especialmente presentes en los dos ámbitos citados.

Una pregunta clave en relación con el posible efecto diferencial de las características individuales según se resida en uno u otro hábitat es si son las causas estructurales —las características personales o familiares explican la pobreza— o las territoriales —las circunstancias del territorio son las que más influyen— las que determinan en mayor medida la pobreza. En términos de la intervención social, la respuesta a esta pregunta es relevante para una posible orientación de las políticas hacia el trabajo con hogares o con territorios.

Jurado y Pérez-Mayo (2008) desarrollan una propuesta de descomposición de la pobreza que permite analizar la influencia de las características socioeconómicas de los hogares en la explicación de las diferencias observadas. Para ello utilizan características demográficas, laborales y educativas. Sus resultados revelan que en el ámbito rural resultan relevantes los dos tipos de causas, puesto que parecen influir en parecida proporción las peculiari-

GRÁFICO 2.8. Tasas de pobreza (personas) por hábitat (ECV 2006)



Fuente: Elaboración propia partiendo de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

dades de cada entorno y las distribuciones respectivas de cada factor. En general, se comprueba la existencia de un peso similar de ambos componentes en la extensión de la pobreza en los diferentes tipos de hábitat, haciendo necesaria la combinación de actuaciones orientadas tanto a paliar las insuficiencias provocadas por las características individuales de los hogares como aquellas que tratan de incidir sobre la dinámica de los territorios.

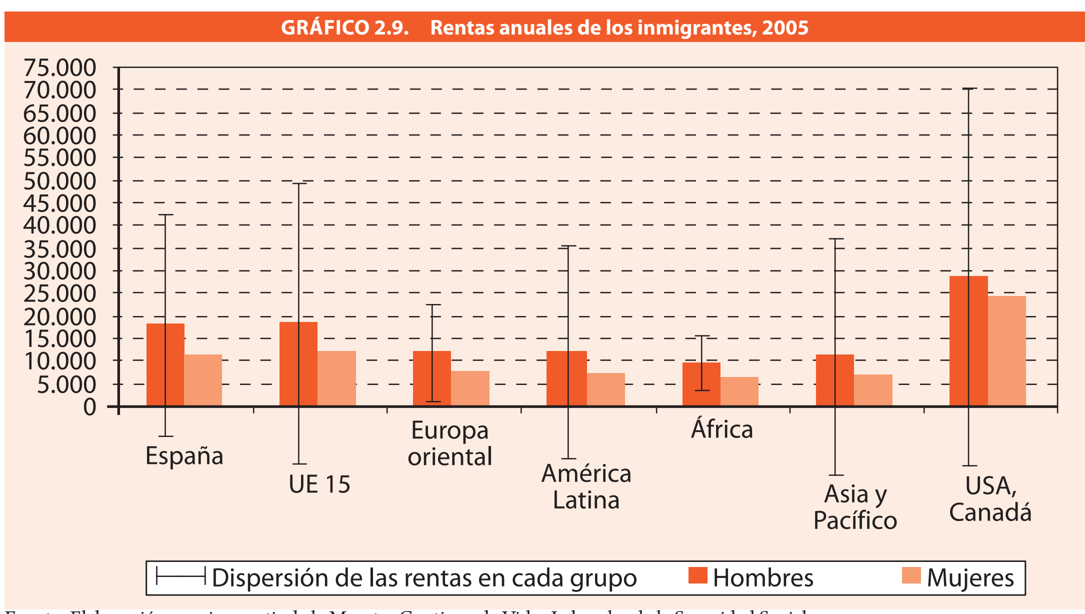
3.3.5. Los inmigrantes: ¿los nuevos pobres?

Entre las diferentes realidades que conforman los nuevos riesgos sociales en España destaca, sin duda, la aceleración en el flujo de llegada de población inmigrante. Si bien no puede hablarse de una relación lineal entre inmigración y pobreza, existe cierta percepción social de que, aunque las tasas de participación laboral de los inmigrantes son superiores a las de la población nacional, los bajos salarios cobrados y la necesidad de atender a cargas familiares —tanto en España como en los países de origen— sitúan a un porcentaje elevado de los hogares inmigrantes por debajo del umbral de pobreza.

La información sobre los ingresos de los inmigrantes es muy limitada, al existir tanto situaciones relativamente extendidas de economía sumergida como dificultades notables para que las encuestas censales recojan con precisión las rentas y condiciones de vida de una población muy heterogénea y móvil. A pesar del elevado tamaño muestral de la Encuesta de Condiciones de Vida —más de 30.179 adultos—, no parece que la población inmigrante esté perfectamente recogida. Los datos para el total de población utilizando los factores de elevación de la encuesta sitúan el porcentaje de inmigrantes en una cifra cercana al 6% del total en 2006, muy por debajo del 10% que ofrecen otras fuentes de registros administrativos, como el Padrón Municipal del INE.

La explotación de las diferentes fuentes de datos disponibles refleja, en cualquier caso, que las rentas de los inmigrantes son inferiores a las de la población española, aunque la acusada heterogeneidad de esta población impide hablar de realidades uniformes. Los datos, por ejemplo, de la Muestra Continua de Vidas Laborales, aunque referidos a individuos, muestran que las rentas de los españoles son sensiblemente superiores a las de la mayoría de nacionalidades extranjeras, aunque algo inferiores a las de los ciudadanos de la UE-15 y notablemente por debajo de la de los ciudadanos de Norteamérica residentes en España (Gráfico 2.9). En algunos casos, las diferencias son verdaderamente amplias, multiplicando las rentas de los españoles por 1,9 las de los inmigrantes africanos y por 1,6 las de los asiáticos.

GRÁFICO 2.9. Rentas anuales de los inmigrantes, 2005



Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales de la Seguridad Social.

¿Se traducen estos diferenciales en mayores tasas de pobreza? Con los límites señalados, la encuesta de Condiciones de Vida muestra que, efectivamente, las tasas de pobreza de los inmigrantes son considerablemente superiores a las de los españoles (Tabla 2.7). Las tasas de pobreza de los inmigrantes no europeos son muy elevadas —cuatro de cada diez hogares— y los indicadores de incidencia relativa son desproporcionadamente altos. Especialmente llamativo es el dato correspondiente a las tasas de pobreza severa, que para este colectivo se acerca al 20% del total de hogares. No hay ninguna otra categoría de la población tan afectada por las manifestaciones más extremas de la pobreza, lo que concuerda con las imágenes tan arraigadas de «nuevo proletariado» o «nuevos pobres».

La severidad de la pobreza en un porcentaje no desdeñable de inmigrantes reintroduce en la sociedad española factores de riesgo que parecían haberse atajado, o al menos rebajado sustancialmente, durante las décadas anteriores. Tal realidad supone la emergencia de nuevas tensiones en el patrón distributivo español y suscita la necesidad de respuestas más decididas de la intervención pública, al simultanearse notables beneficios en el crecimiento económico agregado derivados de la inmigración con la recuperación de ciertas formas de pobreza y desigualdad que habían sido ciertamente superadas varias décadas atrás. Mientras que esos beneficios no parecen haberse distribuido de manera uniforme en la población, con una acusada concentración en determinados sectores empresariales y rentistas, los costes ligados al consumo de servicios sanitarios y educativos, pese a la creciente contribución de la inmigración al sistema fiscal y a la Seguridad Social, están siendo asumidos por los hogares que concentran la mayor parte de la carga fiscal en España. Parece necesario, por tanto, un compromiso público mucho mayor que favorezca tanto la mejora de la situación económica de los inmigrantes como un mejor reparto de las ganancias económicas que producen para el conjunto de la sociedad española.

Tabla 2.7. Tasas de pobreza por nacionalidad del sustentador principal. Umbral de pobreza 60%, 40% y 30% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada)

	% PESO DEMOGRÁFICO	% PESO SOBRE POBLACIÓN POBRE			TASA POBREZA			INCIDENCIA RELATIVA		
		U60	U40	U30	U60	U40	U30	U60	U40	U30
España	93,5	93,0	89,5	84,0	19,1	6,8	3,4	99,5	95,7	89,8
UE-24	1,1	0,8	1,0	1,2	24,9	11,4	7,5	72,7	90,9	109,1
Europa	0,8	0,4	0,4	0,7	13,4	5,2	5,2	50,0	50,0	87,5
Resto del Mundo	4,5	5,9	9,2	14,1	39,7	22,8	18,8	131,1	204,4	313,3
Total	100	100	100	100	19,7	7,3	3,9	100	100	100

IR: (Peso sobre población pobre / Peso sobre población total) x 100.

UMBRALES DE POBREZA: U60 = 60% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada), U40 = 40% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada), U30 = 30% de la renta mediana equivalente (escala OCDE modificada).

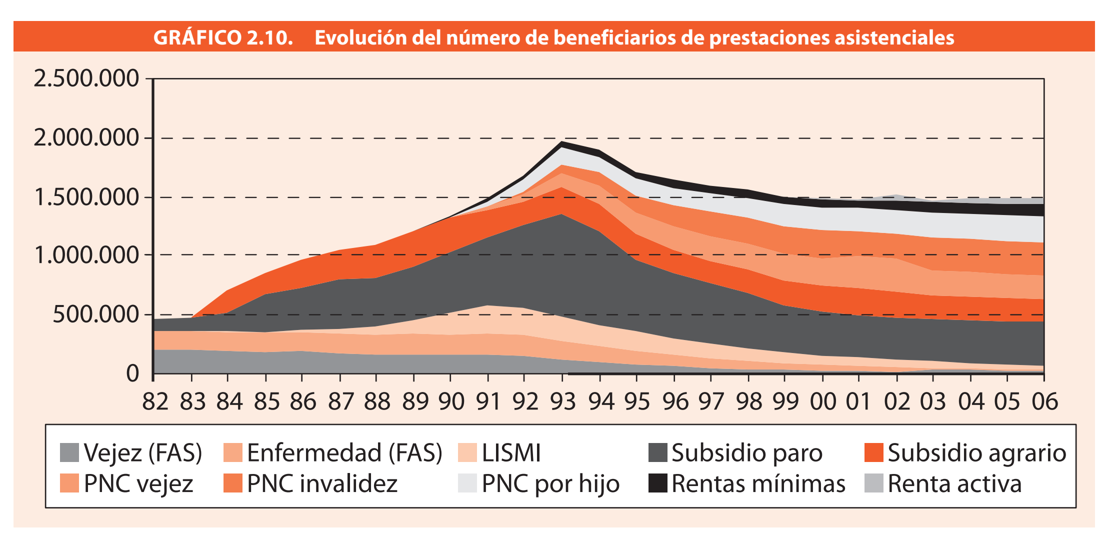
Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006.

3.4. La limitada contribución de las prestaciones sociales

La ausencia de grandes cambios en las tasas de pobreza de la sociedad española en un contexto de crecimiento económico remite, inevitablemente, al análisis de la eficacia de las políticas públicas. Hasta los primeros años noventa, la expansión de la red de prestaciones sociales sirvió para reducir considerablemente la pobreza más severa y contribuyó también a contener otras formas moderadas de esta. Algunos de los elementos institucionales revisados en el estudio de la desigualdad cobran también importancia en el examen de la pobreza. La moderación en el crecimiento de las prestaciones sociales y el distanciamiento de las cuantías de la renta media han debido reducir, por definición, la capacidad reductora de la pobreza del sistema de prestaciones sociales.

Esta capacidad se ha visto también restringida por otros factores relacionados con los componentes más específicos de la red asistencial. Los rasgos más destacados de la evolución de las cifras de beneficiarios del sistema de prestaciones asistenciales son tres: un crecimiento muy rápido desde comienzos de los años ochenta hasta el primer tercio de la década siguiente, una pausada caída desde entonces, tornando a cierta estabilidad de las cifras en los años recientes, y una progresiva diversificación del sistema (Gráfico 2.10).

GRÁFICO 2.10. Evolución del número de beneficiarios de prestaciones asistenciales



Nota: FAS: Pensiones del Antiguo Fondo de Asistencia Social.
LISMI: Prestaciones económicas de la Ley de Integración Social del Minusválido.
PNC: Pensiones no contributivas de la Seguridad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta diversificación, si bien ha servido para extender la cobertura a nuevas categorías de población, ha dado lugar también a importantes diferencias en la cobertura recibida por los distintos tipos de hogar, agudizadas por las desigualdades en la expansión cobrada por las distintas prestaciones. Así, mientras que los instrumentos generales de protección —básicamente descentralizados y en los que desembocan fundamentalmente los parados sin acceso a otro tipo de recursos— han mostrado un crecimiento muy moderado, sin dejar de ser, por tanto, figuras residuales dentro del conjunto de la protección asistencial, los mínimos específicos destinados a las personas mayores de 65 años y a los discapacitados han ampliado considerablemente sus ratios de población cubierta.

Uno de los principales elementos desigualitarios dentro del sistema es la diferente protección de hogares activos e inactivos, siendo considerablemente más intensa la protección que reciben los segundos, a pesar de la citada emergencia de crecientes riesgos en los primeros. Cabe hablar también de ciertos problemas de inequidad interterritorial en algunas de estas prestaciones. El desarrollo completamente descentralizado de los sistemas de rentas mínimas ha dado lugar a diferencias notables en la cobertura que reciben hogares con similares necesidades pero residentes en zonas distintas del territorio nacional. Dichas diferencias son crecientes y guardan un vínculo claro con la capacidad económica de cada área geográfica, de tal forma que las regiones con más recursos son las que ofrecen las cuantías más elevadas y las que realizan un mayor esfuerzo presupuestario.

¿Han dado forma estas restricciones a una menor capacidad de las prestaciones sociales para reducir la pobreza? El procedimiento habitual para estimar el efecto reductor de la pobreza de las distintas prestaciones sociales es comparar la diferencia entre la tasa de pobreza que resulta

de considerar la renta disponible de los hogares —descontando, por tanto, de las rentas primarias los impuestos pagados y sumando las transferencias recibidas— y la tasa resultante de una hipotética distribución de las rentas primarias o, en otras palabras, sin tener en cuenta la actuación del sector público. En ausencia de prestaciones sociales, los hogares únicamente recibirían rentas de origen privado, procedentes del trabajo, el capital o transferencias de otros hogares.

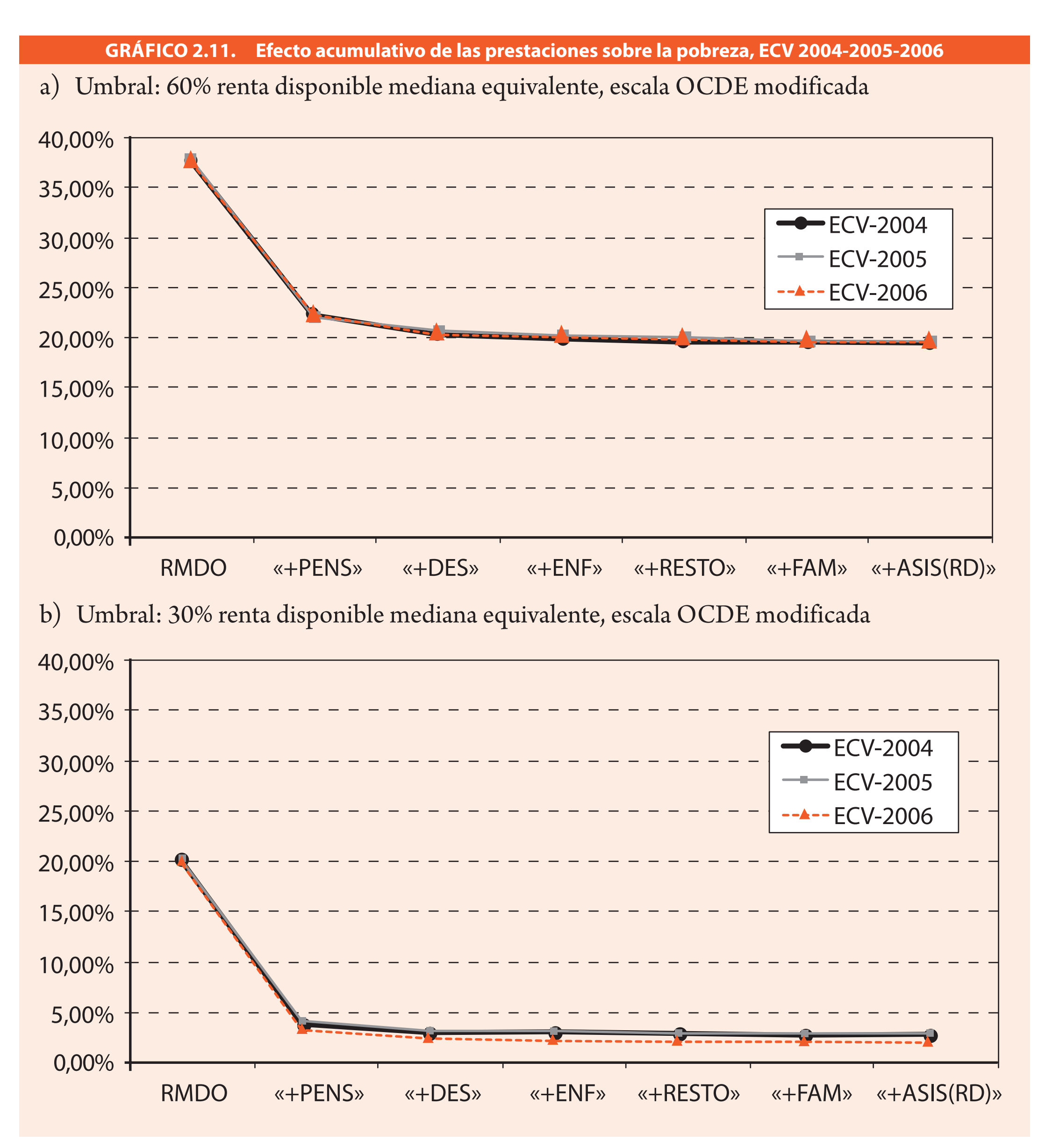
Es posible obtener para esas dos distribuciones, ajustadas por las necesidades del hogar, una tasa de pobreza a partir de un determinado umbral, calculado como un porcentaje de la mediana de la distribución de la renta disponible. La diferencia entre los índices resultantes ofrece una medida de la capacidad reductora de la pobreza de las distintas prestaciones sociales. Este enfoque ha sido el seguido por los estudios más difundidos que han tratado de evaluar la eficacia de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza. Tal procedimiento constituye una aproximación bastante parcial a los efectos reales de las prestaciones sociales e introduce, necesariamente, una sobreestimación del efecto real de la actuación pública. Implícitamente se está aceptando que los impuestos y las prestaciones no afectan a la tasa de pobreza que se obtendría si los hogares sólo dispusieran de rentas primarias. Este supuesto es poco realista, al existir suficientes evidencias de los efectos que tiene sobre el comportamiento de los individuos la aplicación de cualquier prestación o impuesto. Pese a estos límites, la comparación de la pobreza antes y después de prestaciones puede servir como indicador de las diferencias en el tratamiento que reciben diferentes grupos de población o para evaluar los cambios en el tiempo de la capacidad reductora de la pobreza de las distintas transferencias.

Con todos los límites señalados, la aplicación de este procedimiento a los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida permite valorar la capacidad reductora de la pobreza del conjunto de prestaciones sociales (Gráfico 2.11). El cuadro de resultados para las diferentes olas de la ECV ofrece un panorama muy robusto. En primer lugar, el sistema de prestaciones sociales reduce drásticamente la pobreza severa (un 87%), aunque todavía queda un porcentaje de hogares (cerca del 3%) por debajo del umbral. En segundo lugar, las prestaciones también contribuyen a que se reduzca la pobreza moderada, aunque esa capacidad es notablemente inferior que la anterior (un 47%). En tercer lugar, tal como sucede en otros países de la OCDE, las pensiones son el principal instrumento reductor de la pobreza en España. Esta constatación sugiere, por tanto, la necesidad de tener en cuenta las posibles consecuencias distributivas de los posibles diseños de reforma del sistema.

El aspecto más relevante, en cualquier caso, de la evaluación de la eficacia de las prestaciones sociales en la reducción de la pobreza es la posibilidad de que esa contribución, aunque positiva, sea decreciente en el tiempo. Aunque las comparaciones con otras fuentes de datos están sometidas, necesariamente, a importantes diferencias metodológicas y muestrales, la información más reciente de la ECV ofrece, sin duda, los valores más bajos de reducción de las tasas desde comienzos de los años noventa. A mediados de dicha década, el efecto estimado con el PHOGUE era 16 puntos mayor (una reducción del 63%) que el que ofrecen las ECV, con el umbral del 60% de la renta mediana ajustada. Esa diferencia es mucho menor en el caso de la pobreza severa, lo que confirma la mayor dificultad de las prestaciones sociales para seguir el ritmo de crecimiento de las rentas medias de la población que para atajar los problemas más severos de insuficiencia de ingresos de los hogares.

Una de las razones, por tanto, de la ausencia de cambios en las tasas de pobreza en el periodo estudiado sería la menor intensidad protectora del sistema de prestaciones sociales, unida al aumento de la diferenciación interna del conjunto de transferencias asistenciales. Por un lado, para reducir la incidencia de la pobreza monetaria a un ritmo similar al de décadas anteriores parecen necesarios mayores niveles de gasto. Por otro lado, aun siendo razonable el intento de preservar cierta diferenciación del actual sistema de prestaciones, dado que los objetivos e instrumentos de protección varían en las diferentes categorías de población, parece necesaria también una mayor articulación del conjunto de actuaciones para evitar que las des-

GRÁFICO 2.11. Efecto acumulativo de las prestaciones sobre la pobreza, ECV 2004-2005-2006



RMDO: retas de mercado, PENS: pensiones, DES: desempleo, ENF: enfermedad, RESTO: resto de prestaciones, FAM: prestaciones familiares, ASIS: prestaciones de asistencia social.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida.

igualdades entre grupos sean demasiado grandes. Resulta inevitable una mejor delimitación de las necesidades de cada colectivo, una mayor vertebración de los subsistemas contributivo y asistencial y un aumento de la coherencia interna de cada subsistema. Tales objetivos, de difícil cumplimiento en un contexto de ralentización de la actividad económica, quedaron lejos de la agenda política en el periodo largo de crecimiento económico.

4 Crecimiento económico, desigualdad y pobreza desde la perspectiva territorial

Uno de los ámbitos más relevantes para la interpretación de la desigualdad y la pobreza en la España contemporánea es el territorial. Por un lado, España sigue siendo uno de los países con mayores diferencias de renta entre las distintas regiones que componen el territorio nacional. Existe, además, una abundante evidencia empírica sobre el truncamiento en la última década de la tendencia a la reducción de las desigualdades entre las Comunidades Autónomas, especialmente marcadas cuando se estiman a través del PIB per cápita. Frente al intenso proceso de convergencia regional que tuvo lugar en las décadas de los años sesenta y setenta, las diferencias entre las Comunidades Autónomas aumentaron en la primera mitad de los años ochenta, para moderarse en los años posteriores y volver a aumentar de manera apreciable desde mediados de los años noventa. El arraigo de patrones muy marcados tanto en la especialización productiva como en la estructura ocupacional y las características demográficas de cada región dificultan la inversión de este proceso.

La persistencia de amplias desigualdades económicas entre las regiones españolas contrasta, en segundo lugar, con la creciente asunción de responsabilidades en la intervención pública por las Comunidades Autónomas. Los avances en el proceso de descentralización de funciones del gobierno central hacia las regiones se han traducido en la transferencia de algunos de los instrumentos redistributivos más relevantes, como la sanidad, la educación o las políticas de vivienda. Parece necesario contar con un retrato preciso de los resultados en términos de desigualdad y pobreza de dicho proceso.

No es fácil, sin embargo, contar con un retrato preciso de las tendencias territoriales de la desigualdad y la pobreza. La citada ruptura de las series largas de las Encuestas de Presupuestos Familiares impide contar con un retrato actualizado de los cambios en el tiempo de la distribución intraterritorial de la renta. La excesiva distancia en el tiempo de las fechas de publicación de las Encuestas básicas de Presupuestos Familiares y la ausencia de información suficientemente representativa a nivel territorial en las Encuestas Continuas han impedido la profundización en los factores determinantes del proceso distributivo a escala regional.

En este apartado del Informe, apoyándonos en trabajos previos [12], se pretende mostrar los cambios producidos en los niveles de desigualdad y bienestar, en diferentes contextos de crecimiento económico en el mapa autonómico español. Como periodo de análisis se consideran las tres últimas décadas del siglo pasado junto a alguna estimación con las estadísticas más recientes. Para ello se estima una amplia batería de indicadores de desigualdad y bienestar a partir de la información de las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1973-1974, 1980-1981, 1990-1991 y la Encuesta Continua correspondiente al año 2000 (fichero longitudinal anualizado por el INE). La muestra de esta última (cerca de 10.000 observaciones), aunque más que triplica la de la anterior Encuesta Continua, resulta considerablemente inferior a la de las EPF decenales, lo que podría plantear algunos problemas de homogeneidad en las comparaciones intertemporales.

4.1. La distribución intraterritorial de la renta

La estimación de las desigualdades internas para el año 2000, aproximadas por el Índice de Gini, ofrece un cuadro bastante heterogéneo de realidades territoriales (Tabla 2.8). Un grupo de Comunidades Autónomas destaca por presentar niveles de desigualdad considerablemente inferiores al conjunto nacional. En él se incluirían Navarra, País Vasco, Murcia y Castilla-La Mancha. En otras regiones, por el contrario, el proceso distributivo interno ha resultado en niveles de desigualdad que superan el promedio nacional. Se trata de regiones como Andalucía, Canarias, Cantabria y Madrid. No obstante, salvo en el caso de Andalucía, los indicadores son sólo ligeramente más elevados que los del conjunto español.

Una primera inferencia a partir de los niveles estimados de desigualdad en las diferentes zonas del territorio es la ausencia aparente de un vínculo estrecho entre el nivel medio de renta y la concentración de su reparto. Tanto en el grupo con mayor equidistribución como en aquel en el que la dispersión de las rentas es mayor conviven Comunidades Autónomas en posiciones muy diferentes en el ránking nacional por niveles de renta media. La realización de comparaciones, sin embargo, debe someterse a las cautelas que necesariamente imponen las características de la base de datos. Como se señaló, los problemas de desagregación muestral pueden introducir algunos sesgos, tanto en los niveles de los índices como en la ordenación consiguiente de las respectivas Comunidades Autónomas.

El cuadro final de resultados ofrece notables semejanzas con los obtenidos por otros autores para décadas anteriores. Según los datos de Ruiz-Castillo (1987), Cantabria, Canarias y Andalucía ya emergían a principios de los años ochenta como las regiones con una distribución intraterritorial de la renta más concentrada. En el polo opuesto se situaban, como ahora, el País Vasco y Navarra. Las principales novedades serían, por tanto, la inclusión de Madrid entre las menos igualitarias y la de Castilla-La Mancha y Murcia, sobre todo, entre las que registran un reparto de la renta más igualitario.

A pesar de los problemas inevitables que supone la comparación de fuentes con tamaños muestrales diferentes, la única comparación con el cuadro distributivo de otras décadas pasa por aplicar las mismas opciones metodológicas a las anteriores Encuestas de Presupuestos Familiares (Gráfico 2.12). Destaca, en primer lugar, una estructura general de la desigualdad relativamente similar en las diferentes encuestas. El rango de variación no es mayor en la nueva ECPF que en las encuestas anteriores y los niveles máximos y mínimos de desigualdad son relativamente similares. Probablemente, el dato más significativo es la aparente consistencia en el tiempo del patrón territorial de las desigualdades internas. Un conjunto amplio de Comunidades Autónomas ha albergado, históricamente, procesos distributivos más equitativos. Es el caso de Castilla-La Mancha —si bien en esta comunidad la mejora en la posición relativa se ha concentrado básicamente en el periodo reciente—, País Vasco —con la emergencia de mayores tensiones en la distribución sólo en los años ochenta, vinculados al costoso proceso de ajuste industrial—, Asturias —donde la desigualdad muestra una fuerte dependencia de las transferencias de la Seguridad Social—, Navarra, Baleares y la Comunidad Valenciana.

[12] Ayala, Jurado y Pedraja (2006).

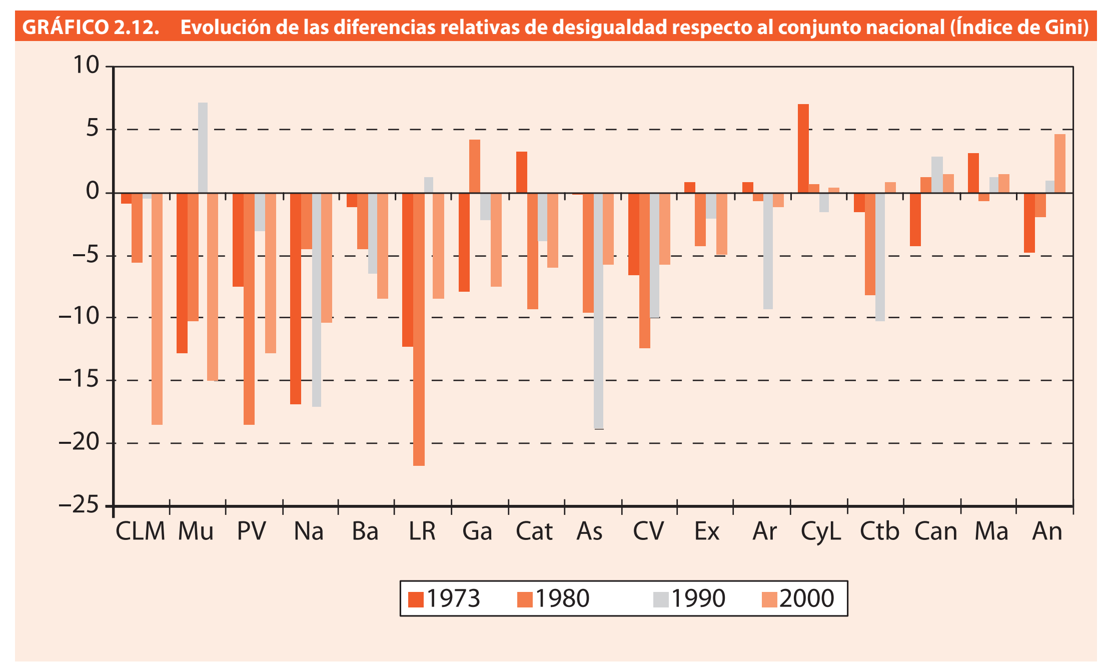
Tabla 2.8. Indicadores de desigualdad por Comunidades Autónomas, año 2000 (hogares, renta ajustada por adulto equivalente)

	GINI	GINI (relativo)	GE (c = 0)	GE (c = 1)	GE (c = 2)	ATK (ε = 1)	ATK (ε = 2)
Andalucía	0,295	104,6	0,1414	0,1518	0,1934	0,1319	0,2379
Aragón	0,279	98,9	0,1301	0,1269	0,1404	0,1220	0,2357
Asturias	0,266	94,3	0,1203	0,1208	0,1397	0,1134	0,2196
Baleares	0,258	91,5	0,1126	0,1099	0,1208	0,1065	0,2060
Canarias	0,286	101,4	0,1329	0,1324	0,1486	0,1244	0,2322
Cantabria	0,284	100,7	0,1376	0,1350	0,1542	0,1286	0,2486
Castilla y León	0,283	100,4	0,1298	0,1309	0,1486	0,1217	0,2263
Castilla-La Mancha	0,230	81,6	0,0854	0,0868	0,0964	0,0818	0,1550
Cataluña	0,265	94,0	0,1143	0,1149	0,1292	0,1080	0,2031
Comunidad Valenciana	0,266	94,3	0,1147	0,1152	0,1290	0,1084	0,2063
Extremadura	0,268	95,0	0,1127	0,1208	0,1439	0,1066	0,1881
Galicia	0,261	92,6	0,1102	0,1135	0,1312	0,1044	0,1941
Madrid	0,286	101,4	0,1341	0,1336	0,1505	0,1255	0,2342
Murcia	0,240	85,1	0,0941	0,0950	0,1058	0,0898	0,1711
Navarra	0,253	89,7	0,1048	0,1029	0,1113	0,0995	0,1906
País Vasco	0,246	87,2	0,0976	0,0953	0,1009	0,0930	0,1791
Rioja	0,258	91,5	0,1070	0,1091	0,1226	0,1015	0,1884
TOTAL ESPAÑA	0,282*	100,0	0,1293	0,1309	0,1507	0,1213	0,2263

* Cabe recordar, de nuevo, las cautelas con las que deben compararse los resultados sobre desigualdad para el conjunto de España con los obtenidos con otras fuentes, como la Encuesta de Condiciones de Vida o el Panel de Hogares de la Unión Europea, debido a las diferencias en el diseño de la encuesta y en la forma de recogida de los ingresos. Ello explicaría la notable distancia que se aprecia en el Índice de Gini con los valores de los apartados anteriores.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ecuenta Continua de Presupuestos Familiares, 2000.

GRÁFICO 2.12. Evolución de las diferencias relativas de desigualdad respecto al conjunto nacional (Índice de Gini)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1973/74, 1980/81, 1990/91 y la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 2000.

La situación contraria es la de otras Comunidades Autónomas, en las que la desigualdad parece una realidad más enquistada que en el resto del territorio. Es el caso de Canarias, cuyo proceso distributivo está marcado por la singularidad del modelo de crecimiento económico y de su estructura demográfica, o Madrid, donde cristalizan buena parte de las tensiones sociales ligadas a los nuevos procesos de modernización económica, como los cambios en las relaciones laborales y las formas atípicas de empleo, las modificaciones en la estructura de hogares o una incidencia de la inmigración superior a la de otras zonas. En Andalucía, por su parte, se pasó de indicadores de desigualdad inferiores a la media hasta los años ochenta a la tendencia contraria a partir de esa fecha. Un posible factor de influencia es el reforzamiento de las asimetrías provinciales.

Una pregunta natural ante la persistencia tanto de patrones distributivos diferentes en cada región como de las desigualdades interregionales de renta es cómo contribuye cada uno de estos aspectos al conjunto de la desigualdad en España. La realización de diferentes ejercicios de descomposición parece confirmar que las diferencias en las rentas medias de cada Comunidad Autónoma suman relativamente poco a la desigualdad en España. Tal resultado no debe interpretarse, sin embargo, como una capacidad explicativa muy limitada de la variable territorial. La lógica de estos métodos de descomposición impone que a cualquier variable a priori relevante le corresponda un porcentaje de la desigualdad total relativamente limitado. Más relevantes son, por ello, los cambios en el tiempo, resultando este componente menos determinante en el periodo más reciente que hace dos o más décadas. La llegada de inversiones y transferencias a las regiones con menos renta ha podido influir, sin duda, en esta evolución, tal como anticipan diferentes trabajos centrados en la convergencia de la renta disponible per cápita.

Todos los datos anteriores, como se ha subrayado, deben ser analizados con las suficientes cautelas por las diferencias muestrales y metodológicas entre las Encuestas de Presupuestos Familiares realizadas con carácter decenal y la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. Esas diferencias impiden tener una visión suficientemente precisa de la homogeneidad de los niveles de desigualdad en las Comunidades Autónomas en el periodo reciente. La disponibilidad, sin embargo, de otras fuentes posibilita el intento de obtener un cuadro más o menos robusto de las ordenaciones de las diferentes regiones. Al cierre de este Informe, los datos más actualizados disponibles eran los microdatos correspondientes a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares anualizada de 2004, la Encuesta de Condiciones de Vida 2006 y la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares, también elaborada en 2006.

A pesar de tratarse de encuestas muy diferentes, existe cierta similitud en los patrones de regiones definidos por el nivel de desigualdad interna (Tabla 2.9). Así, en todas las encuestas hay un grupo bastante uniforme de regiones que presentan los mayores niveles de desigualdad y que incluye a Ceuta y Melilla, Canarias, Extremadura, Andalucía y, con algo más de sensibilidad a la encuesta utilizada, Madrid. En el extremo opuesto se sitúan las regiones con menores diferencias internas en la distribución de ingresos y que son, básicamente, La Rioja, País Vasco, Baleares, Navarra y, dependiendo más de cada fuente, Asturias y Aragón.

4.2. Diferencias regionales en los niveles de bienestar social

Observadas las diferencias en la desigualdad de la distribución de la renta dentro de cada Comunidad Autónoma, sus cambios en el tiempo y la contribución de cada territorio a la desigualdad total, una cuestión relevante en el análisis de los cambios en la distribución intraterritorial de la renta es tratar de derivar a partir de las desigualdades observadas las posibles diferencias en el bienestar social entre las distintas regiones[13]. Un procedimiento habitual para realizar

[13]
La noción de bienestar que aquí se utiliza se ciñe a los parámetros de análisis que proporciona la distribución de la renta en cada territorio (renta media y desigualdad). Tal como argumentan Osberg y Sharpe (2005), una noción más general de bienestar debería incluir el diferente acceso de los ciudadanos de cada Comunidad a bienes preferentes y no sólo los aspectos distributivos.

Tabla 2.9. Posición relativa de las CC.AA. según el Índice de Gini

	ECPF 04	EPF 06	ECV 06
Andalucía	5	5	5
Aragón	6	16	15
Asturias	12	9	14
Baleares	18	14	9
Canarias	2	2	3
Cantabria	4	7	10
Castilla y León	8	12	4
Castilla-La Mancha	15	11	7
Cataluña	13	10	13
Comunidad Valenciana	11	8	16
Extremadura	3	6	2
Galicia	14	13	8
Madrid	7	3	6
Murcia	10	4	12
Navarra	9	15	11
País Vasco	16	17	18
Rioja	17	18	17
Ceuta y Melilla	1	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006, la ECPF 2004 y la EPF 2006.

comparaciones de bienestar social a partir de la distribución personal de la renta es combinar en una misma función la renta media (μ) y la desigualdad en su reparto *(I)*. Estas funciones abreviadas de bienestar social permiten evaluar los logros en bienestar cualificando las ganancias medias de renta con criterios de equidad.

La principal ventaja de estas funciones abreviadas de bienestar social es ofrecer un criterio sencillo para comparar el bienestar implícito en una distribución según dos parámetros fácilmente estimables. La literatura especializada propone distintas alternativas para especificar la posible forma de estas funciones de bienestar social. Una habitualmente utilizada expresa el bienestar social mediante el producto de ambos componentes: $W(y) = \mu(y)(1-I(y))$, siendo y la distribución de la renta correspondiente. Uno de los indicadores de desigualdad más habituales —el propuesto por Atkinson— permite incorporar juicios de valor respecto a la ponderación que se concede al componente de equidad en la representación del bienestar social. Cuanto menor es el valor de ε, menos peso tiene la desigualdad en la valoración del bienestar social[14].

La construcción del índice de bienestar social para cada Comunidad Autónoma permite contar con un singular mosaico de experiencias, dado que no parece existir un patrón común en las distintas regiones respecto a la posible linealidad entre los dos componentes de eficiencia y equidad (Tabla 2.10). Mientras que algunas de las Comunidades con una renta superior a la media nacional presentan indicadores de desigualdad inferiores a ese promedio (Navarra, País Vasco, Asturias, Baleares, Cataluña y la Comunidad Valenciana), una de las regiones con la mayor renta media (Madrid) registra una mayor desigualdad, como ya se señaló, que el conjunto nacional. La heterogeneidad es mayor en las regiones con ingresos más bajos, con experiencias de desigualdad tanto inferiores (Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia, Galicia y La Rioja) como superiores al conjunto nacional (Andalucía y Canarias).

[14]
En el caso extremo de $\varepsilon = 0$, la desigualdad no tiene peso alguno como componente del bienestar. Valores de ε superiores a cero significan ponderaciones positivas de la igualdad, alcanzando su máxima ponderación cuando $\varepsilon \to \infty$.

Tabla 2.10. Diferencias de bienestar social por Comunidades Autónomas, 1973-2000

	μ (*y*) Atk (ε = 1)				μ (*y*) Atk(ε = 2)			
	1973	1980	1990	2000	1973	1980	1990	2000
Andalucía	0,81	0,81	0,84	0,86	0,83	0,83	0,83	0,86
Aragón	1,03	1,00	1,04	0,99	1,04	0,99	1,11	0,97
Asturias	0,98	1,09	1,09	1,07	1,00	1,13	1,21	1,07
Baleares	1,12	1,08	1,11	1,10	1,20	1,17	1,14	1,11
Canarias	1,01	0,85	0,86	0,89	1,00	0,86	0,83	0,88
Cantabria	0,99	1,11	1,05	0,97	1,00	1,16	1,09	0,95
Castilla y León	0,81	0,90	0,95	0,93	0,83	0,90	0,98	0,93
Castilla-La Mancha	0,76	0,73	0,86	0,92	0,73	0,68	0,91	0,96
Cataluña	1,22	1,28	1,21	1,16	1,17	1,38	1,26	1,18
C. Valenciana	0,95	1,04	0,99	1,02	0,97	1,13	1,04	1,03
Extremadura	0,73	0,65	0,72	0,76	0,73	0,70	0,58	0,78
Galicia	0,81	0,79	0,93	0,92	0,82	0,72	0,93	0,94
Madrid	1,28	1,28	1,14	1,17	1,30	1,35	1,21	1,16
Murcia	0,88	0,85	0,90	0,86	0,92	0,75	0,91	0,89
Navarra	1,12	1,22	1,14	1,16	1,25	1,28	1,16	1,18
País Vasco	1,27	1,24	1,14	1,13	1,31	1,37	1,07	1,16
Rioja	1,07	1,05	1,17	0,98	1,16	1,20	1,11	1,01
España	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1973-1974, 1980-1981, 1990-1991 y Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 2000.

No obstante, existen algunas diferencias entre regiones suficientemente nítidas. Hay tres regiones que, inequívocamente, tienen un mayor nivel de bienestar social que el resto, que son Madrid, Cataluña y Navarra, de las que no puede afirmarse que una domine a la otra, dado el cambio de ordenación que se produce al pasar de ε = 1 a ε = 2. A estas las siguen, por orden, Baleares, País Vasco, Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón y La Rioja. En una posición inferior en el ránking estarían cuatro Comunidades Autónomas, entre las que no pueden establecerse criterios de dominancia en el rango de valores de ε utilizado, entre las que se encuentran Cantabria, Castilla y León, Galicia y Castilla-La Mancha. Murcia y Canarias presentan menores niveles de bienestar social que el conjunto de regiones citadas, aunque sin unanimidad en su clasificación, mientras que Andalucía y Extremadura ocupan, secuencialmente, las posiciones más bajas en la ordenación por niveles de bienestar.

La utilización de las Encuestas de Presupuestos Familiares correspondientes al comienzo de las décadas anteriores permite reconstruir también las trayectorias del bienestar social relativo en cada Comunidad Autónoma. De los datos se desprende cierto estrechamiento de las diferencias, en consonancia con el doble proceso ya señalado de mejora en la convergencia de las rentas medias regionales en el largo plazo y de cierta reducción también de las diferencias de los niveles de desigualdad interna entre las Comunidades Autónomas. Aunque existen saltos en la tendencia temporal, destaca la mejora sistemática de algunas Comunidades Autónomas. Es el caso, entre otras, de Asturias, Castilla y León y Galicia, empujadas, fundamentalmente, por el envejecimiento de la población compensado por el desarrollo de programas de transferencias de renta, y de Castilla-La Mancha, donde la notable mejora registrada en los niveles de bienestar social se explica por los avances en el doble plano de la eficiencia y la equidad. La experiencia contraria es la de Canarias, con la convivencia citada de notables problemas para la mejora de la convergencia en renta per cápita y el aumento de la desigualdad.

Dentro del variado mosaico de experiencias emergen algunas singularidades destacables, como la permanencia en niveles cercanos al promedio nacional durante todo el periodo de Aragón o la Comunidad Valenciana, o los problemas de Extremadura y Andalucía. En la primera de esas Comunidades, la contención de la desigualdad no ha bastado para compensar los avances mucho más lentos en la convergencia en renta per cápita, determinantes de su ubicación sistemática en la última posición en el ránking de bienestar relativo. En Andalucía, buena parte del estancamiento tiene su raíz en las dificultades para reducir la desigualdad. Los cambios, en general, han sido más intensos en la parte baja del ránking de Comunidades Autónomas que en el otro extremo. Un grupo de Comunidades Autónomas, en el que se incluyen Madrid, Cataluña, Navarra, País Vasco y Baleares, ha mostrado desde comienzos de los años setenta los niveles más altos de bienestar. Se han dado, sin embargo, comportamientos diferenciales durante las tres últimas décadas, que impiden hablar de trayectorias convergentes. Destaca, fundamentalmente, el caso de Madrid, que, aunque permanece como la Comunidad Autónoma con mayor bienestar relativo, experimentó cierto retroceso, debido a un aumento de la desigualdad mayor que en otras regiones.

4.3. La distribución regional de la pobreza

Tal como pudo apreciarse en la revisión realizada del patrón de pobreza en los apartados anteriores, uno de los principales ámbitos para su correcta caracterización es el de su distribución territorial. La importancia del estudio de la pobreza en España desde la perspectiva territorial queda bien reflejada en el trabajo editado por Renes, V. (2000). Según sus autores, «la perspectiva territorial requiere indagar sobre la etiología del fenómeno de la pobreza según diferentes unidades de análisis. El hábitat según el tamaño de la entidad de población, los tipos de barrios definidos desde sus características urbanísticas, y las Comunidades Autónomas como organizaciones políticas y territoriales, serán las unidades del análisis territorial que de forma combinada nos van a ofrecer distintos grados en cuanto a la intensidad, la cualificación y la caracterización de la pobreza sociológica».

Las diferentes estructuras económicas, demográficas y sociales de las regiones españolas producen importantes disparidades, entre las que se encuentran las tasas de pobreza relativa. En el epígrafe 3.2. pudo comprobarse la persistencia de una acusada concentración de la pobreza en determinadas zonas del territorio. La forma tradicional de medir la distribución territorial de la pobreza, sin embargo, ha sido recurrentemente objeto de crítica, debido a la controversia que suscita optar por el cálculo de umbrales nacionales para observar las diferencias entre Comunidades Autónomas en las tasas de pobreza en lugar de considerar umbrales regionales.

Una manera sencilla para valorar las posibles implicaciones de optar por uno u otro procedimiento en el retrato final de la pobreza en los diferentes territorios es comparar tres ideas diferentes de tasa de pobreza: una primera tasa de pobreza relativa definida con los criterios convencionales, donde el umbral utilizado sea el 60% de la mediana nacional, una segunda donde se corrige el umbral con la diferente capacidad adquisitiva de cada región y una tercera en la que se sustituye el umbral nacional común a todas las regiones por diferentes umbrales regionales. Para mantener la unidad de la información con los apartados anteriores en los que se describió el umbral de pobreza se utilizan los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006. De nuevo, hay que subrayar los posibles problemas de significación estadística que pueden surgir al desagregar una muestra no demasiado extensa en varias unidades territoriales. Las cautelas han de ser especialmente importantes en el caso de las regiones con menor población, dado que su muestra, lógicamente, es bastante reducida.

La Tabla 2.11 muestra las diferentes ordenaciones de las Comunidades Autónomas según la ECV 2006 atendiendo a los tres criterios descritos. Para ajustar los umbrales de acuerdo a las diferencias absolutas en los niveles de precios regionales hemos aplicado los índices de precios regionales utilizados por FUNCAS en su Balance Económico Regional[15]. El resultado general es que no se producen grandes saltos en las ordenaciones de las Comunidades Autónomas cuando se pasa de los umbrales nacionales a los ajustados por paridades de poder adquisitivo. La desigual incidencia de la pobreza en las distintas zonas persiste visiblemente.

Este resultado no quiere decir, sin embargo, que si se tienen en cuenta las diferencias territoriales de precios la incidencia de la pobreza no varía. El diferencial más importante de precios es el de adquisición de la vivienda, que no se recoge en la cesta de la compra utilizada para el cálculo de los índices de precio de consumo. Dado que se trata del mayor gasto que afrontan los hogares, las conclusiones sobre pobreza y necesidades sociales regionales podrían variar sustancialmente. No obstante, existen límites no sólo empíricos que reducirían la utilidad de tal comparación. Por ejemplo, el precio del metro cuadrado del centro de una gran ciudad incluye, normalmente, multitud de servicios, comunicaciones, posibilidades laborales y personales que se dan en menor cuantía o simplemente no existen en pequeñas localidades. Entre las peculiaridades del «bien vivienda» estudiado como bien económico, destacan su inmovilidad y localización como factor físico clave y determinante de su valor económico. Por tanto, comparar el metro cuadrado de ciudades o regiones diferentes como unidades homogéneas de un mismo bien puede dar lugar a graves errores de percepción de la realidad económica. En segundo lugar, las

[15] El último dato publicado era de 2004, por lo que se han actualizado los datos utilizando la variación del IPC regional.

Tabla 2.11. Tasas de pobreza por Comunidades Autónomas 2006 (umbral: 60% renta disponible mediana equivalente, escala OCDE modificada)

	UMBRAL NACIONAL		UMBRAL NACIONAL CORREGIDO POR PPA		UMBRAL REGIONAL	
	Tasa pobreza (%)	Posición relativa	Tasa pobreza (%)	Posición relativa	Tasa pobreza (%)	Posición relativa
Andalucía	29,1	4	28,3	3	17,6	14
Aragón	13,0	14	12,4	17	17,2	16
Asturias	13,4	12	14,3	12	16,5	17
Baleares	11,8	17	14,1	14	18,7	9
Canarias	28,2	5	23,9	6	20,0	6
Cantabria	13,2	13	12,2	16	14,1	19
Castilla y León	24,5	7	22,8	8	21,0	3
Castilla-La Mancha	29,4	3	24,7	5	19,9	7
Cataluña	12,1	16	14,1	15	18,7	10
Com. Valenciana	16,9	11	17,8	11	16,5	18
Extremadura	39,0	1	30,9	2	17,3	15
Galicia	23,3	9	22,3	9	18,4	11
Madrid	12,9	15	14,3	13	19,2	8
Murcia	25,7	6	26,3	4	20,7	4
Navarra	9,8	19	11,1	18	18,0	13
P. Vasco	10,3	18	11,1	19	18,4	11
Rioja	20,0	10	21,9	10	20,2	5
Ceuta	37,6	2	36,5	1	30,8	1
Melilla	23,8	8	23,8	7	29,4	2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

diferencias de precios dentro de una misma región e incluso dentro de un mismo municipio pueden ser notables.

Una alternativa de mayor calado, como se ha señalado, es cambiar la referencia del umbral utilizado, fijando criterios territoriales para la determinación del mismo. El propio concepto de pobreza relativa y que lo diferencia del de pobreza carencial o absoluta es, precisamente, que el individuo u hogar sea considerado como pobre cuando su limitación de ingresos-gastos no le permite llevar un estilo de vida considerado normal en su entorno. El límite obvio es la propia definición de entorno, puesto que versiones muy restringidas podrían suponer cambios radicales en el modelo de cohesión y solidaridad.

Si se opta por la consideración de umbrales territoriales en lugar de un mismo umbral nacional común a todas las regiones, el panorama cambia drásticamente. Probablemente, los casos más representativos de las grandes reordenaciones que pueden producirse son los de Extremadura y Madrid. La primera de estas regiones pasa de presentar la tasa de pobreza más alta de todas las Comunidades con umbrales nacionales a ser una de las cinco regiones con menor incidencia de la pobreza. En el caso de Madrid se da el proceso contrario, aunque sin llegar a ocupar los primeros lugares. La comparación, por tanto, de las tasas de pobreza con umbrales nacionales y regionales introduce algunos elementos cualitativamente relevantes en la interpretación de las singularidades de cada Comunidad Autónoma. En el caso de los dos ejemplos citados, es fácil extraer que la muy extendida pobreza en Extremadura tiene su principal origen en la diferencia entre la renta media española y la de la región, mientras que el caso de Madrid muestra una región con alta renta media pero con importantes problemas de desigualdad interna que la situarían con mayor pobreza que la media nacional bajo umbrales regionales.

La opción por umbrales territoriales debería ceñirse, en cualquier caso, al trabajo analítico más que a la realización de diagnósticos de los que pudieran inferirse posibles cambios de diseño de las políticas públicas. En una sociedad como la española, regida por los criterios de equidad interterritorial que marca la Constitución, las necesidades sociales se deben interpretar desde el marco de la distribución nacional de los recursos. La utilización de criterios estrictamente territoriales y relativos podrían dar lugar a una ampliación de las acusadas diferencias observadas.

5 Desigualdad y riesgo de pobreza en el marco europeo

La diversidad de matices y apariencias de la pobreza ha llevado a revisar en la UE los modos de aproximación a un fenómeno que cuestiona seriamente, en cuanto hecho social, la consolidación de un espacio común de convivencia. Admitida de manera generalizada la distinción entre pobreza absoluta y pobreza relativa y asumiendo que la primera no se corresponde con la situación habitual en los países más avanzados, la cuestión se centra en dilucidar si el concepto de pobreza relativa es suficiente para identificar los problemas a resolver desde el punto de vista de la cohesión social. Así, en el preámbulo de la Carta Social Europea (1989) se introduce la expresión «exclusión social», con el propósito de aludir a un concepto diferente, aunque vinculado con el de pobreza entendida en los términos anteriores. La lucha contra la exclusión se convierte, desde dicha fecha, en una línea de actuación que parece sustituir la idea de lucha contra la pobreza o, en todo caso, completar a la misma. Dado que la exclusión hace referencia a las dificultades para acceder a los mecanismos que facilitan el desarrollo personal y la inserción social en los diversos ámbitos de convivencia (cultural, educativo, político, laboral, afectivo, etc.), es obvio que alude a un marco conceptual más amplio.

El concepto de exclusión ha tenido suficiente fuerza para desplazar a otro concepto próximo anterior, pero no para sustituir al de pobreza: la falta de recursos materiales, por debajo de un determinado nivel, es un problema por sí mismo, con independencia de que esté asociado (y muy posiblemente lo estará) o no con la exclusión. El hecho cierto es que en la práctica coexisten ambos conceptos, amparando a veces de forma simultánea, a veces de forma alternativa, diversas propuestas y opciones políticas. La incorporación simultánea de ambos conceptos en el ámbito de la UE ha supuesto recurrir a una nueva precisión, en este caso de carácter terminológico: identificar el hecho que venía siendo conocido como «pobreza relativa» (percibir unos ingresos por debajo de una determinada cantidad) con la etiqueta «riesgo de pobreza». La falta de recursos no convierte a una persona en «pobre», pero sí la aboca a la «pobreza», la pone en el riesgo de alcanzar dicha situación.

Sea como sea, el hecho evidente es la convivencia en las políticas eurocomunitarias de ambos contenidos: exclusión social y riesgo de pobreza, como problemas a solucionar en el marco de las preocupaciones sociales de la Unión. Dado que en capítulos posteriores del Informe se aborda el concepto de exclusión social con detalle, este apartado se centra en el estudio del riesgo de pobreza situando a España en el contexto comparado de la mayoría de los países de la UE. Se revisan también las diferencias en las rentas medias, su evolución en el tiempo y los cambios en la desigualdad.

5.1. La pobreza en la Unión Europea: tendencias y contrastes

De acuerdo con los datos facilitados por la oficina estadística europea (Eurostat, 2008), la tasa de riesgo de pobreza (H60) para el conjunto de la Unión se sitúa en torno al 15% o al 16%, lo que se traduce en una cifra próxima a los 74 millones de europeos, de los cuales unos 8,5 millones son españoles. Entre los principales rasgos del periodo comprendido entre 1994 y 2005[16], destaca, en primer lugar, que en general los niveles de pobreza no son muy acusados, aunque se advierten sensibles diferencias entre los países. El mayor riesgo de pobreza lo presentan los países del sur (excepto Chipre y Malta), los anglosajones y los del Este (salvo Bulgaria), donde las tasas oscilan entre valores del 18% y el 23%, frente a la situación más favorable de los centroeuropeos y escandinavos.

El segundo gran rasgo es que la evolución de los países en el periodo estudiado es diferente, aun cuando existe una cierta (aunque no muy pronunciada) tendencia a la baja de los que tienen las tasas más altas, mientras que los países con los indicadores más bajos tienden, aunque no todos, a crecer. Dicha evolución también manifiesta perfiles muy diferenciados, pues mientras algunos países mantienen un comportamiento bastante monótono, otros sufren oscilaciones de diferente intensidad, en algunos casos muy marcadas. Concretamente, se detecta una tendencia decreciente en Portugal, Grecia, Reino Unido e Irlanda (aunque en los tres últimos casos con menor rotundidad). España, Italia y Estonia ofrecen una situación relativamente estable, mientras Polonia, Rumanía, Letonia y Lituania arrojan (para los años con información disponible) una tendencia creciente. En cuanto a los países más favorecidos, destacan, por sus menores tasas, los nórdicos, Luxemburgo, Holanda, Chequia, Hungría y Eslovenia, si bien sufriendo una tendencia creciente. Bélgica, Francia, Alemania o Malta, con tasas intermedias, ven mejorada (con ciertos altibajos) su situación con el paso del tiempo.

Al margen de las medidas de pobreza, un indicador de distribución de la renta que refleja el distanciamiento de las rentas de los más pobres respecto a otros grupos y que está cobrando importancia en círculos comunitarios es la ratio que relaciona el porcentaje de la renta total recibida por el 20% con mayores ingresos de la población con respecto al percibido por el 20% con las rentas más bajas (ratio S80/S20). En este sentido, se constata que, a pesar de observarse una ligera reducción de tal indicador (para UE-15), lo percibido por ese 20% de la población con mayores rentas, en números redondos, es cinco veces mayor que la renta obtenida por el 20% con menores ingresos (Tabla 2.12).

Las diferencias entre países son, de nuevo, notables, al observarse que mientras que en Portugal la ratio se sitúa en torno a un valor de siete, en Finlandia o Dinamarca no llega a cuatro. En el conjunto, las menores diferencias entre los dos grupos de renta se registran en los países nórdicos, seguidos de los centroeuropeos, Bulgaria, Chipre y Malta. Las mayores están en el sur, el este y las Islas Británicas, coincidiendo con lo ya observado en términos de riesgo de pobreza, lo cual no debería pasar inadvertido para la política de la UE, en general, y, en particular, para las políticas relativas a pobreza y exclusión.

[16]
Conviene advertir que los años indicados en sus tablas por Eurostat aparecen referidos al momento de aplicar las encuestas a las familias; es decir, al periodo 1995-2006. Pero dado que en las encuestas se pregunta a las familias por los ingresos percibidos durante el año anterior, parece más adecuado, y así se hace aquí, referir los datos a dichos ejercicios anteriores, puesto que son los que definen, realmente, el nivel de ingresos de acuerdo con el que se clasifica a las familias en situación de riesgo de pobreza.

Tabla 2.12. Desigualdad en la distribución de la renta. Ratio S80/S20

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE (25 países)	:	:	:	4,6(s)	4,6(s)	4,5(s)	4,5(s)	:(i)	4,6(s)	4,8(s)	4,9(s)	4,8(s)
UE (15 países)	5,1(s)	4,8(s)	4,7(s)	4,6(s)	4,6(s)	4,5(s)	4,5(s)	:(i)	4,6(s)	4,8(s)	4,8(s)	4,7(s)
Alemania	4,6	4,0	3,7	3,6	3,6	3,5	3,6	:	:	:	3,8(b)	4,1
Austria	4,.0	3,8	3,6	3,5	3,7	3,4	3,5	:(i)	4,1(b)	3,8	3,8	3,7
Bélgica	4,5	4,2	4,0	4,0	4,2	4,3	4,0	:(i)	4,3(b)	4(p)	4	4,2
Bulgaria	:	:	:	:	:	3,7(i)	3,8(i)	3,8(i)	3,6(i)	4(i)	3,7(i)	3,5(i)
Chipre	:	:	:(i)	:	:	:	:(i)	:(i)	4,1(i)	:(i)	4,3(b)	4,3
Dinamarca	2,9(i)	:	2,9(i)	:	3,0(i)	:	3,0(i)	:(i)	3,6(b)	3,4	3,5	3,4
Eslovaquia	:	:	:	:	:	:	:(i)	:	:	:	3,9(b)	4
Eslovenia	:	:	:	:	:	3,2(i)	3,1(i)	3,1(i)	3,1(i)	:(i)	3,4(b)	3,4
España	5,9	6,0	6,5	5,9	5,7	5,4	5,5	5,1(bi)	5,1(i)	5,1(b)	5,4	5,3
Estonia	:	:	:	:	:	6,3(i)	6,1(i)	6,1(i)	5,9(i)	7,2(b)	5,9	5,5
Finlandia	:	3,0	3,0	3,1	3,4	3,3	3,7(bi)	3,7(i)	3,6(i)	3,5(b)	3,6	3,6
Francia	4,5	4,3	4,4	4,2	4,4	4,2	3,9(bi)	3,9(i)	3,8(i)	4,2(b)	4	4
Grecia	6,5	6,3	6,6	6,5	6,2	5,8	5,7	:(i)	6,4(b)	5,9	5,8	6,1
Hungría	:	:	:	:	:	3,3(i)	3,1(i)	3,0(i)	3,3(i)	:(i)	4(b)	5,5
Irlanda	5,1	5,1	5,0	5,2	4,9	4,7	4,5	:(i)	5(b)	5	5	4,9
Italia	5,9	5,6	5,3	5,1	4,9	4,8	4,8	:(i)	:(i)	5,7(b)	5,6	5,5
Letonia	:	:	:	:	:	5,5(i)	:(i)	:	:	:	6,7(b)	7,9
Lituania	:	:	:	:	:	5,0	4,9(i)	:	:	:	6,9(b)	6,3
Luxemburgo	4,3	4,0	3,6	3,7	3,9	3,7	3,8	:(i)	4(b)	3,9	3,8	4,2
Malta	:	:	:	:	:	4,6(i)	:(i)	:(i)	:(i)	:(i)	4,1(p)	4,2(p)
Países Bajos	4,2	4,4	3,6	3,6	3,7	4,1(ip)	4,0(ip)	4,0(ip)	4,0(ip)	:(i)	4(b)	3,8
Polonia	:	:	:	:	:	4,7(i)	4,7(i)	:	:	:	6,6(b)	5,6
Portugal	7,4	6,7	6,7	6,8	6,4	6,4	6,5	7,3(ip)	7,4(ip)	6,9(b)	6,9	6,8(p)
Reino Unido	5,2	5,0	4,7	5,2	5,2	5,2(bi)	5,4(i)	5,5(i)	5,3(i)	:(i)	5,8(b)	5,4
República Checa	:	:	:	:	:	:	3,4(i)	:	:	:	3,7(b)	3,5
Rumanía	:	:	:	:	:	4,5(i)	4,6(i)	4,7(i)	4,6(i)	4,8(i)	4,9(i)	5,3(i)
Suecia	:	:	3,0(i)	:	3,1(i)	:	3,4(i)	3,3(ip)	:(i)	3,3(b)	3,3	3,5

(:) (s) (b) (p) (i) Hasta 2000 (en algunos casos hasta 1999), los datos se obtienen del PHOGUE para los miembros de UE-15, excepto Dinamarca y Suecia. Desde 2004, los datos transversales nacionales comparables de la ECV están disponibles para todos los países de UE-25. Para los países de UE-15, excepto Alemania, Reino Unido y P. Bajos, los datos de la ECV están también disponibles desde 2003. Para Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Austria, los datos están disponibles desde 2002, en una versión preliminar de la ECV. Para los restantes países y años los datos son obtenidos de fuentes nacionales no totalmente compatibles con la fuente anterior. La tendencia en los años de transición no puede ser interpretada de forma segura. Los agregados para la UE son estimados por Eurostat tomando una media ponderada del tamaño de la población de los datos nacionales.

Fuente: Eurostat (2008).

No obstante, si se prescinde de los países del extremo oriental europeo y se tiene en cuenta el aumento observado en este indicador en los países nórdicos y algunos centroeuropeos, así como la reducción del mismo en el caso de los sureños e Irlanda, parece apreciarse una cierta convergencia, dentro del conjunto. En todo caso, llama la atención ese aumento de las distancias entre grupos de renta que se advierte tanto en los países nórdicos y Reino Unido como en los antiguos miembros del COMECOM, con independencia de las diferencias de magnitud de las ratios correspondientes a cada uno de ellos.

Pueden señalarse, por tanto, tres pautas de comportamiento a partir de los indicadores de Eurostat (2008). En primer lugar, la división del mapa europeo en dos áreas sensiblemente marcadas por valores dispares en términos de ingresos familiares, riesgo de pobreza y desigualdad. En segundo lugar, la desigual evolución seguida por los diferentes países, que parece poner de relieve una cierta (aunque débil) convergencia, más marcada en términos de

desigualdad que de pobreza. En tercer lugar, la persistencia de una situación prácticamente inamovible para el conjunto de la Unión, lo que sugiere la necesidad de reforzar (o tal vez modificar sustancialmente) las acciones para alcanzar resultados consistentes en un plazo razonable.

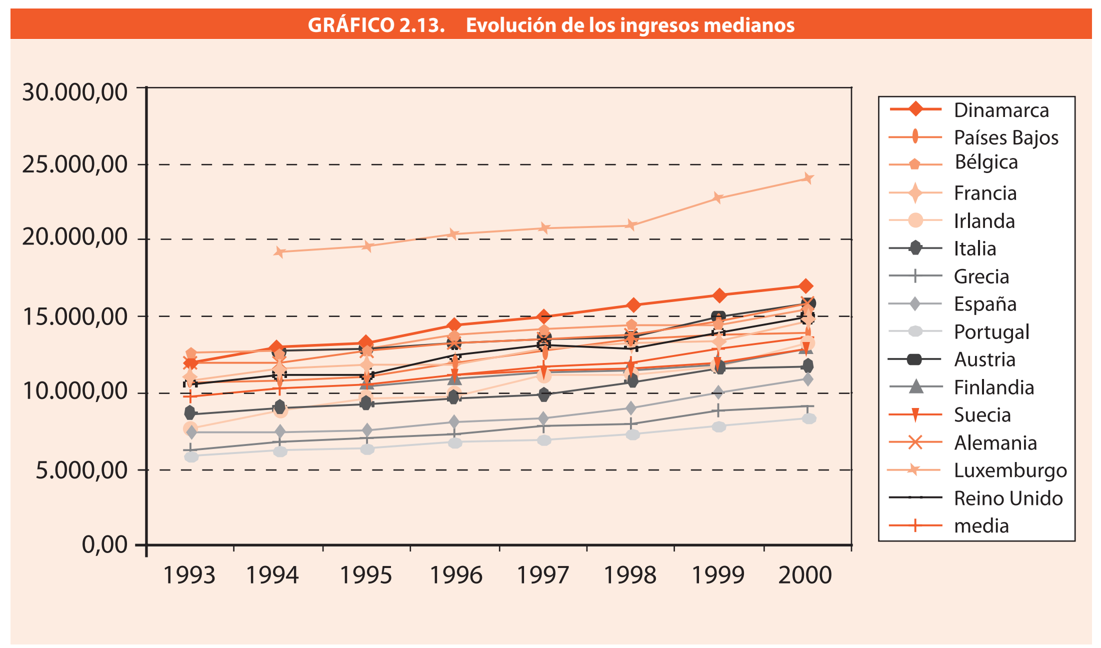
5.2. Las diferencias medias de renta en la Unión Europea

Los datos de Eurostat que se acaban de revisar, aún con la ventaja de la amplia cobertura temporal y del elevado número de países que recogen, muestran tres grandes limitaciones: no hay suficiente información para todos los países para todo el periodo considerado, las fuentes primarias de información son diferentes, dado que algunas son nacionales y otras están coordinadas por las instancias comunitarias, y, en tercer lugar, en el caso de estas últimas, como se señaló en apartados anteriores, a partir de 2001 se modificó el sistema de obtención de información, con el cierre primero del Panel de Hogares de la Unión Europea y la aparición posterior de la Encuesta de Condiciones de Vida, lo que supuso un cambio de metodología y diseño, que dificulta el tratamiento conjunto de toda la información. Por dichos motivos, en lo que sigue se utiliza el PHOGUE, para detectar, de manera homogénea, los referentes más relevantes para conocer el contexto en el que se mueve la sociedad española.

Los resultados que se presentan a continuación se basan en las ocho olas del PHOGUE (entre 1994 y 2001). Se utilizará tanto la información relativa a cada hogar como la correspondiente a cada uno de sus miembros. La variable objeto de estudio es la renta anual, definida como la suma de las rentas netas procedentes del trabajo o de otras fuentes, incluyendo pensiones y otras transferencias, recibidas por el hogar y por cada uno de sus miembros en el año anterior a la entrevista[17]. Dicha renta, como en los apartados previos, se corrige mediante el empleo de la escala de equivalencia de la OCDE modificada. Se aplica la paridad de poder adquisitivo para obtener una medida comparable para los distintos países. Los resultados se refieren a la distribución de individuos.

El elemento más destacado de la comparación son los valores dispares que adoptan los ingresos medios y medianos de los diversos países considerados. Los ingresos medianos, que son los que se van a tomar como referencia, siguen una evolución creciente, con muy pocas oscilaciones, destacando dentro del conjunto, por las trayectorias seguidas y los incrementos experi-

GRÁFICO 2.13. Evolución de los ingresos medianos



Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

[17] No se consideran en el cómputo de ingresos las contribuciones a la Seguridad Social, las retenciones fiscales y las retribuciones no dinerarias.

mentados, Reino Unido e Irlanda (gráfico 2.13). Se advierte también un aumento de la divergencia en términos absolutos para el conjunto de, aunque entre algunos las distancias se reducen. En cualquier caso, hay dos grupos claramente delimitados, según el valor se encuentre habitualmente por encima (Luxemburgo, Dinamarca, Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido) o por debajo del valor correspondiente al conjunto de los países (todos los demás, incluidos Suecia y Finlandia). En este marco, España ocupa el tercer lugar más bajo, por encima de Grecia y Portugal, aunque si se comparan los datos finales del periodo con los del inicio, el avance conseguido por España es el más importante tras el de Irlanda.

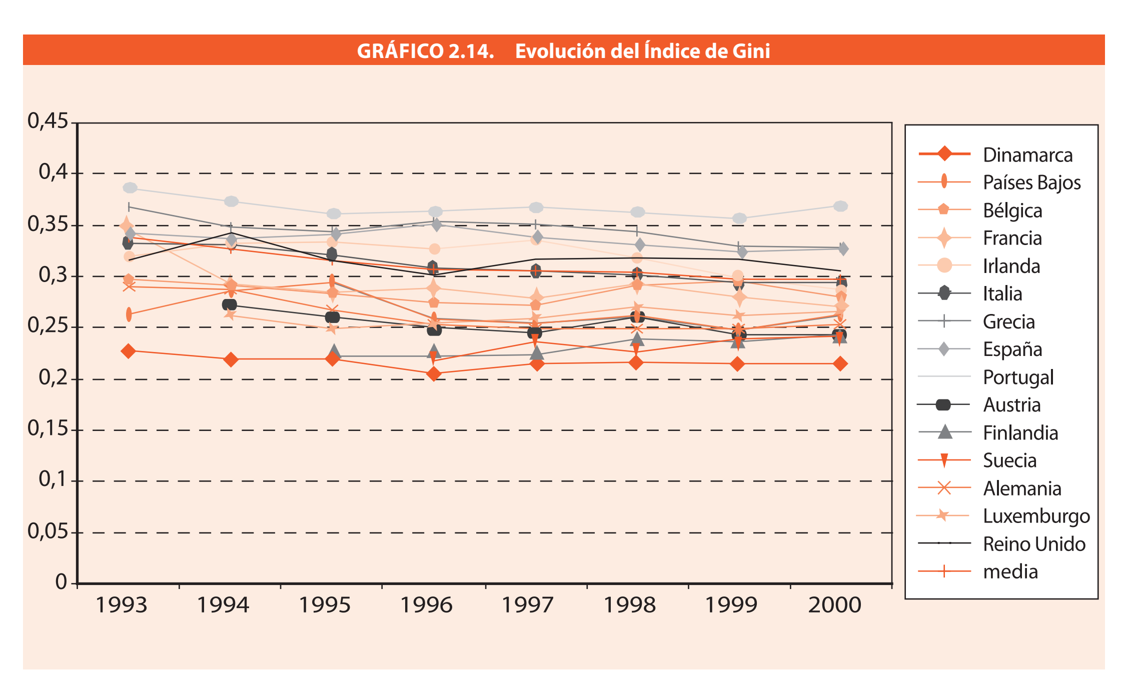
5.3. La diferente extensión de la desigualdad

El hecho subrayado del freno en el proceso de reducción de la desigualdad en España en la distribución personal de la renta suscita varios interrogantes desde el contexto comparado. ¿Se ha frenado también el proceso de convergencia en los indicadores de desigualdad? ¿Presenta España valores superiores a los de los países del entorno europeo? Para intentar dar respuesta a estas preguntas se ha procedido a estimar la desigualdad en cada país a través del Índice de Gini, que ofrece una medida más completa que las ratios de percentiles utilizados anteriormente.

La imagen general que ofrece el indicador estimado permite establecer, de nuevo, tres grupos de países atendiendo a las posiciones relativas en los diferentes años (Gráfico 2.14). Dinamarca y Portugal aparecen como los casos extremos. Los países nórdicos son los que presentan una menor desigualdad, pero al mismo tiempo, los que ofrecen una evolución más desfavorable. La situación contraria es la de las Islas Británicas y el sur de Europa, con los indicadores de desigualdad más elevados, aunque su evolución resulta más favorable.

La situación de España en este contexto resulta relativamente singular. Forma parte, junto con Italia, Reino Unido, Irlanda, Portugal y Grecia, del grupo de países que presentan sistemáticamente mayores niveles de desigualdad, aunque siempre menos que los dos últimos. El dato más relevante es que si se compara esta evolución con la de Italia, Irlanda y Reino Unido, que partían de similares

GRÁFICO 2.14. Evolución del Índice de Gini



Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

niveles de desigualdad, España se diferencia por la ausencia de mejoras. Mientras que las variaciones de la desigualdad en España fueron mínimas, en Francia se redujo un 21%, un 11% en Italia y el 10% en Irlanda y Grecia. Tal proceso se produce, además, en el citado contexto de un mayor aumento de las rentas en España que en otros países.

5.4. ¿Una línea común de pobreza para la Unión Europea?

De la misma manera que en el análisis de la distribución territorial de la pobreza en España se plantearon las ventajas y los límites de optar por un umbral nacional uniforme o por distintos umbrales territoriales, este tipo de controversia adquiere mayor relevancia, si cabe, en la UE, tanto en el plano analítico como en el político. El empleo de líneas nacionales, aun moduladas mediante el ajuste por paridades de poder adquisitivo, puede dar sólo una visión parcial de las diferencias en las tasas de pobreza de los diferentes Estados. Desde diversas instancias se ha planteado la posibilidad de considerar una misma línea, común para todos los países, de manera que la situación asignada a los individuos en riesgo de pobreza no estaría en relación con las características concretas de cada país, sino en función de parámetros comunes para toda la Unión. Tal opción, en cierta medida, estaría en correspondencia con la libertad efectiva de circulación de personas (obviamente, más limitada para aquellos que poseen un nivel relativo de ingresos menor) y con las expectativas de construcción de un espacio social europeo. Se podría definir, por tanto, un umbral común equivalente al 60% de la renta mediana (en ppa) del grupo de quince países considerados.

Tal línea crece a lo largo de los años, pasando de 5.830 € (ppa) en 1993 a 8.171 en 2000, persistiendo la sensible brecha existente entre los países considerados, cuyas líneas nacionales reflejan situaciones muy distintas: Portugal, Grecia, España, Italia, Irlanda, Finlandia y Suecia presentan líneas de pobreza siempre inferiores a la común, mientras que en Luxemburgo, Dinamarca, Bélgica, Alemania, Austria, Francia, Reino Unido y Países Bajos sucede lo contrario.

La estimación de las tasas de pobreza con un umbral común produce resultados muy sugerentes, especialmente si se comparan con las obtenidas con umbrales nacionales (Tabla 2.13). En primer lugar, siguen existiendo diferencias muy marcadas entre los países cuando se pasa a un umbral europeo. En segundo lugar, se registran escasas reordenaciones a lo largo del tiempo. En tercer lugar, las tasas con el umbral europeo muestran una tímida convergencia en el tiempo, debida tanto a la reducción de los indicadores más altos, como al incremento de los más bajos.

Desde la perspectiva española, lo más relevante es que nuestro país presenta una de las tasas más altas (la pobreza así medida afecta casi a una de cada tres personas), aunque con un perfil más a la baja que cuando se utilizan umbrales nacionales. Esta divergencia en los patrones de cambio obedece al diferencial favorable en el crecimiento de la renta mediana respecto al promedio de países considerados.

Tabla 2.13. Tasas de pobreza con umbrales nacionales y europeos

Umbral nacional	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Alemania	14,4	14,6	14,0	12,1	11,4	10,9	10,5	11,1
Austria		13,4	14,0	13,0	12,9	12,0	11,7	11,9
Bélgica	16,7	15,9	15,3	14,2	13,8	12,8	12,9	13,4
Dinamarca	10,3	10,2	9,5	9,3	11,9	11,1	11,5	10,8
España	19,6	19,0	18,0	20,3	18,2	18,9	18,0	18,8
Finlandia			8,1	8,3	9,4	10,7	10,9	11,4
Francia	16,6	15,4	15,2	14,9	14,7	15,2	15,6	15,5
Grecia	23,1	21,5	21,0	21,5	20,8	20,5	19,9	20,5
Irlanda	16,8	18,6	19,5	19,1	19,2	18,5	20,1	21,4
Italia	20,4	20,4	20,1	19,5	18,0	18,0	18,4	19,3
Luxemburgo		13,2	11,5	11,4	12,2	12,7	11,9	12,5
Países Bajos	10,0	11,3	11,7	10,5	10,3	10,7	10,4	11,3
Portugal	22,5	22,9	21,5	21,7	20,8	20,5	20,8	20,1
Reino Unido	19,6	20,0	19,5	17,8	19,0	19,4	18,7	17,1
Suecia				8,9	10,4	9,5	10,9	10,4
Media	17,9	17,6	17,0	16,3	15,7	15,8	15,6	15,8
Umbral UE-15	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Alemania	9,4	10,4	7,8	7,6	7,4	7,0	6,5	6,6
Austria		6,6	6,6	7,5	7,9	7,4	5,7	7,0
Bélgica	8,0	8,3	7,7	7,5	7,7	7,0	8,3	7,5
Dinamarca	4,0	3,3	3,4	3,0	4,1	3,6	4,5	5,0
España	34,5	37,1	37,8	38,4	37,5	35,5	31,6	30,8
Finlandia			8,5	9,1	10,7	13,1	15,5	15,1
Francia	12,6	10,9	10,6	12,1	11,1	11,1	13,5	12,2
Grecia	45,6	44,0	44,2	43,7	42,8	42,8	40,9	43,5
Irlanda	31,9	26,8	25,8	26,0	21,8	22,1	24,1	22,1
Italia	26,5	26,8	26,4	27,2	26,6	24,4	23,8	27,2
Luxemburgo		0,8	0,7	0,7	1,0	1,6	0,4	0,8
Países Bajos	7,7	9,3	10,0	8,1	7,8	7,5	8,1	10,5
Portugal	51,0	48,9	49,4	49,7	50,9	48,9	49,2	49,0
Reino Unido	17,1	15,9	17,1	12,6	14,5	15,9	15,4	13,5
Suecia				8,9	11,4	11,1	13,9	13,2
Media	20,8	20,5	19,9	19,4	19,2	18,5	18,1	18,2

Fuente: Elaboración propia a partir del PHOGUE.

6 La dinámica de la pobreza en España: cronicidad, transitoriedad y recurrencia

En los apartados anteriores se pudo constatar la ausencia de grandes cambios en los indicadores de pobreza desde el primer tercio de los años noventa. Una cuestión relevante es si tras este hecho estilizado se esconde una rica realidad respecto de la dimensión temporal del fenómeno. En países como España, el análisis de la pobreza desde una visión dinámica aporta elementos muy relevantes para interpretar los procesos que explican la persistencia de la pobreza en determinados hogares. Así, uno de los resultados fundamentales de la investigación sobre la movilidad de rentas en la parte más baja de la distribución es que parece que en la mayoría de los países la movilidad hacia dentro y fuera de la pobreza es mayor de lo que pudiera esperarse a partir de los datos estáticos.

Un resultado importante y común a todos estos trabajos es la necesidad de diferenciar la pobreza crónica de la transitoria. España parece destacar por ser uno de los países que registra un nivel de pobreza transitoria más alto. A pesar de ello, el conocimiento del grado de cronicidad, transitoriedad y recurrencia de la pobreza es más bien limitado. En este apartado se explota la información del Panel de Hogares de la Unión Europea, desde mediados de los años noventa hasta principios de este siglo, para realizar una propuesta de clasificación de los hogares que caracterice, de forma detallada, a aquellos pobres crónicos frente a los transitorios y distinga entre estos, especialmente, a los recurrentes.

6.1. La dinámica de la pobreza en España

El conocimiento de las rutas de entrada y salida de la pobreza y la identificación de los pobres crónicos frente a los transitorios resulta clave en el diseño de las políticas sociales. La lucha contra la pobreza de más largo plazo, persistente o crónica, implica el diseño de políticas de mayor alcance, como las educativas y sanitarias, junto con aquellas estrechamente relacionadas con la

mejora estable de las cuantías de determinadas transferencias monetarias. En contraste, la lucha contra la pobreza de más corto plazo o transitoria implica un mayor esfuerzo en el diseño de políticas de mercado de trabajo que promuevan el empleo estable de los miembros del hogar en edad de trabajar y que desarrollen programas de sustitución de rentas en forma de transferencias monetarias temporales.

Los primeros estudios empíricos sobre la dinámica de la pobreza en España son los de García y Toharia (1998) y Cantó (1996 y 1998). En ellos, los autores intentaron cuantificar los flujos de entrada y salida de la pobreza durante los años ochenta y principios de los noventa y analizar la relación entre movilidad en la parte baja de la distribución de la renta junto con el desempleo y la movilidad laboral. Sus resultados indicaban que la probabilidad de salida de la pobreza está negativamente correlacionada con el tiempo de permanencia en ella y que el nivel educativo del sustentador principal del hogar y el tamaño del mismo son características importantes para diferenciar entre pobres permanentes frente a aquellos más transitorios. Además, se observa también que son las características laborales del sustentador principal, más que las demográficas del hogar, la clave de las salidas y las entradas en la pobreza.

Los primeros resultados sobre la tasa de pobreza crónica en España se pueden encontrar en García *et al.* (2001) y en un informe de la OCDE (2001). Ambos trabajos llegan a la conclusión de que España es un país con una tasa de pobreza crónica intermedia y una tasa de pobreza transitoria relativamente alta, superando claramente la media europea. De hecho, España resulta ser, junto con Portugal, Grecia y Holanda, el país europeo con una tasa más alta de individuos que son pobres al menos una vez en un periodo de tres años. Más cerca en el tiempo, Ayala *et al.* (2006), centrados en el estudio de la pobreza infantil, obtienen resultados similares a los anteriores.

Tabla 2.14. La dinámica de la pobreza en varios países de la Unión Europea (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea)

PAÍS	MUESTRA	TASA DE POBREZA ANUAL MEDIA	SIEMPRE POBRES	POBRES PERMANENTES*	POBRES ALGUNA VEZ	POBRES ALGUNA VEZ: Un episodio de pobreza	POBRES ALGUNA VEZ: Dos o más episodios de pobreza
Alemania	9.830	10,7	1,9	7,4	28,0	73,2	26,8
Dinamarca	3.019	10,4	1,0	7,5	28,7	77,0	23,0
España	9.595	18,8	2,7	13,8	43,9	58,4	41,6
Francia	9.225	15,0	2,7	11,7	32,5	68,6	31,4
Portugal	9.305	20,5	5,6	18,0	44,0	68,5	31,5
Reino Unido	7.116	17,4	2,8	14,6	36,1	70,8	29,2

Nota: Estos resultados han sido obtenidos para los presentes en el panel durante ocho olas (panel puro) y utilizando pesos por abandono de la muestra. La tasa de pobreza anual es la media del periodo 1994-2000 para cada país. En todos los resultados dinámicos utilizamos los pesos longitudinales de la última entrevista del individuo en el panel, mientras que en los resultados estáticos este peso longitudinal se multiplica también por el peso de representatividad del individuo en la correspondiente entrevista.
* El indicador de pobreza permanente se calcula sumando la renta equivalente del hogar a lo largo de todo el periodo y calculando qué porcentaje de individuos están insertados en hogares cuya renta ajustada total en el periodo es menor que el 60% de la mediana de la renta ajustada de toda la muestra durante todo el periodo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea, 1994-2000.

En la Tabla 2.14 se actualizan estos resultados mediante un análisis comparado de seis países europeos que presentan tasas de pobreza estáticas diferentes para el periodo de análisis[18]. En primer lugar, respecto a la persistencia de la pobreza se aprecia que un 2,7% de los individuos de la muestra española permanecen por debajo de línea de pobreza durante siete años consecutivos (grupo clasificado como «siempre pobres»). Esta ratio resulta relativamente baja respecto a la tasa de pobreza estática, por lo que parece que algunos países europeos con menores tasas de pobreza que España, como Alemania o Francia, registran tasas de pobreza de largo plazo sensiblemente mayores.

[18] Los resultados para todos los países se han obtenido construyendo un panel cuya información sobre rentas es contemporánea a la referida a las características socioeconómicas y demográficas del hogar.

Es importante tener en cuenta que la duración del periodo de referencia resulta muy relevante en el resultado, pues si se considerasen cinco años de panel en lugar de siete, el grupo de los «siempre pobres» aumentaría desde el 2,7% hasta prácticamente el 10% lo que, en términos de su relevancia dentro del grupo de los pobres, supondría que casi uno de cada diez individuos que experimentan algún periodo de pobreza en la muestra española es pobre en el largo plazo.

Se pueden estimar también otros indicadores para medir el concepto de pobreza de largo plazo. Una definición que incorpora más flexibilidad es la que considera el total de la renta equivalente del hogar de todo el periodo (los siete años) y la compara con un umbral también para todos los años (60% de la mediana de los ingresos para el conjunto de los años considerados para toda la población). Este es el indicador utilizado en la quinta columna de la Tabla 2.14 y que puede considerarse pobreza permanente. Al flexibilizar el criterio, las tasas de pobreza crónica de todos los países aumentan, aunque afloran algunos matices importantes respecto a los resultados anteriores. Entre ellos, el dato de que en España y en el Reino Unido la tasa aumenta más que en el resto de los países. Este resultado indica que las fluctuaciones de renta de los hogares cercanos al umbral de pobreza y que no suponen mejoras relevantes en el bienestar a medio plazo están más generalizadas en España.

Del análisis comparado destacan, sobre todo, los resultados relacionados con la pobreza de corto plazo (columna 6), que indican que casi la mitad de la población española (un 44%) sufrió, en algún momento durante los siete años analizados, algún periodo de pobreza. Este nivel de pobreza en el corto plazo resulta especialmente alto en comparación con países que registran tasas de pobreza estáticas similares, como el Reino Unido. De hecho, alcanza niveles tan altos como los que registra Portugal, país con casi dos puntos porcentuales más de pobreza estática.

Un aspecto relevante es si esta pobreza de corto plazo supone periodos de uno, dos o tres años consecutivos o se compone principalmente de individuos que experimentan pobreza de tipo recurrente con una secuencia de varias entradas y salidas durante el periodo de observación. Las dos últimas columnas de la Tabla 2.14 informan sobre esta cuestión. Los datos disponibles permiten concluir que la pobreza transitoria en España resulta ser, en casi un 42%, de tipo recurrente, ya que los individuos que la experimentan registran dos o más episodios de pobreza durante el periodo de observación. Este grado de recurrencia es claramente superior al de cualquier otro país analizado.

6.2. Pobreza crónica, transitoria y recurrente

Con el objetivo de analizar en detalle las características de los pobres de largo y corto plazo se puede dividir la muestra de hogares que experimentan algún episodio de pobreza en dos grupos complementarios: los pobres persistentes y los transitorios. Entre los pobres persistentes se puede distinguir, a su vez, entre pobres crónicos y pobres permanentes. Los primeros son los observados como «siempre pobres» durante los siete años analizados y los segundos son aquellos que a pesar de no estar siempre por debajo de la línea de pobreza sus incrementos de renta son insuficientes para compensar la brecha de pobreza de otros periodos (individuos cuya renta equivalente total durante los siete años es inferior a la línea de pobreza del periodo completo). Entre los pobres transitorios se puede distinguir también entre los que experimentan dos o más periodos de pobreza (pobres recurrentes) y los que no (pobres no recurrentes).

La Tabla 2.15 refleja las diferencias en la incidencia de la pobreza de cada uno de estos tipos en España en comparación con otros países europeos. Los resultados indican que en el caso español la pobreza más persistente no es muy alta si se concibe como la pobreza más crónica. Así, sólo el 6% del total de los individuos que alguna vez son pobres permanecen durante siete años en esa situación. Si se adopta el criterio de pobreza permanente anteriormente descrito, aumenta más la pobreza en el largo plazo en España que en países que mostraban niveles más altos de pobreza crónica. Un posible límite en esta carac-

terización es la posibilidad de que los resultados anteriores puedan estar condicionados por la línea de pobreza. Si se reduce el umbral (al 40% de la mediana), las tasas de pobreza persistente se reducen en todos los países, pero España es el país en el que las tasas se reducen menos.

Tabla 2.15. Niveles de pobreza crónica, transitoria y recurrente en varios países de la UE (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea)

PAÍS	MUESTRA	POBREZA PERSISTENTE		POBREZA TRANSITORIA		TOTAL POBRES ALGUNA VEZ (% MUESTRA)
		Pobreza crónica	Pobreza permanente	Recurrente (dos o más episodios)	No recurrente (un episodio)	
Alemania						
Pobres alguna vez	2.895	6,8	19,8	13,6	59,7	100
Total	9.830	1,9	5,5	3,8	16,7	28,0
Dinamarca						
Pobres alguna vez	854	3,5	22,5	12,5	61,4	100
Total	3.019	1,0	6,5	3,6	17,6	28,7
España						
Pobres alguna vez	4.348	6,1	25,4	23,8	44,7	100
Total	9.595	2,7	11,1	10,5	19,6	43,9
Francia						
Pobres alguna vez	3.157	8,4	27,5	14,3	49,7	100
Total	9.225	2,7	8,9	4,6	16,1	32,5
Portugal						
Pobres alguna vez	4.692	12,7	28,4	15,5	43,4	100
Total	9.305	5,6	12,5	6,8	19,1	44,0
Reino Unido						
Pobres alguna vez	2.563	8,0	32,4	10,9	48,6	100
Total	7.116	2,8	11,7	3,9	17,6	36,1

Nota: Estos resultados han sido obtenidos para los presentes en el panel durante ocho olas (panel puro) y utilizando pesos por abandono de la muestra. La columna de pobreza permanente no coincide con la de la tabla anterior porque en aquella se añaden los que son pobres crónicos al total mientras que aquí se diferencian en los dos grupos que conforman la pobreza persistente.

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea, 1994-2000.

En términos de la intervención social, una cuestión fundamental vuelve a ser la identificación de las características de los hogares en los que viven los individuos que se encuentran en una pobreza más bien crónica en contraste con los que experimentan una pobreza más transitoria (Tabla 2.16). La pobreza crónica en España se concentra en hogares como parejas de adultos, especialmente las mayores de 65 años, y en adultos que viven solos, entre 45 y 65 años de edad. Por su relevancia demográfica, son especialmente importantes en este grupo los hogares conformados por una pareja y tres o más niños. La incidencia de esta pobreza se dispara si el sustentador principal del hogar es enfermo crónico o está divorciado o separado y es inactivo o está desempleado. Si se permite una mayor flexibilidad al concepto de pobreza crónica y se observa la incidencia diferencial de la pobreza permanente, aumenta la incidencia entre las parejas con uno o dos hijos y las familias monoparentales que viven de alquiler y cuyos sustentadores principales son empleados con contrato temporal. Entre los pobres de tipo transitorio se observan diferencias importantes entre los que experimentan pobreza recurrente y los que no. La pobreza transitoria de tipo recurrente incide especialmente sobre los hogares monoparentales y en los hogares con más de dos adultos, aunque también se manifiesta como importante entre los individuos mayores de 65 que viven solos. En general, los individuos pobres transitorios viven en hogares con un mayor número de miembros adultos.

Tabla 2.16. Caracterización de la pobreza crónica, transitoria y recurrente en España (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea)

	POBREZA PERSISTENTE						POBREZA TRANSITORIA							
	Pobreza crónica			Pobreza permanente			Recurrente			No recurrente				
	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	TOTAL POBRES	TOTAL
Características del hogar:														
Número de miembros (media)	4,47	0,96		4,64	0,99		4,92	**1,05**		4,62	0,99		4,68	4,52
Número de adultos (media)	2,57	0,77		3,06	0,91		3,59	**1,07**		3,55	**1,06**		3,35	3,41
Tipo de tenencia de vivienda:														
Propiedad	5,8	0,95	78,4	23,4	0,92	76,16	24,3	1,02	84,44	46,4	1,04	86,04	82,7	84,3
Alquiler	4,1	0,67	6,7	34,5	**1,36**	13,63	18,4	0,77	7,75	42,9	0,96	9,64	10	10,3
Gratuita	12,4	**2,03**	14,7	35,6	**1,40**	10,21	25,5	**1,07**	7,81	26,5	0,59	4,32	7,3	5,3
Tipo de hogar:														
SP está en edad de trabajar														
Adulto solo, <45	4,7	0,77	0,2	37,5	**1,48**	0,39	47,3	**1,99**	0,25	34,9	0,78	0,21	0,26	0,46
Adulto solo, 45-65	9,9	**1,62**	1,46	24,6	0,97	0,87	46,7	**1,96**	0,76	45,2	1,01	0,91	0,9	0,88
Un adulto con niños (monoparental)	4,3	0,70	0,37	35,4	**1,39**	0,72	56	**2,35**	0,23	49,6	**1,11**	0,58	0,52	0,36
Pareja sin niños, SP<45	0,95	0,16	0,17	26,4	1,04	1,13	26,8	**1,13**	1,22	45,88	1,03	1,12	1,1	2,04
Pareja sin niños, SP>=45	17,96	**2,94**	7,89	20,8	0,82	2,2	18,8	0,79	2,12	42,38	0,95	2,54	2,7	2,54
Pareja con 1-2 niños (<16)	4,1	0,67	12,24	32	**1,26**	22,77	46,8	**1,97**	18,78	39	0,87	15,74	18,04	19,25
Pareja con 3 o más niños (<16)	10,7	**1,75**	11,85	46,8	**1,84**	12,42	21,5	0,90	6,54	19,3	0,43	2,92	6,74	5,88
Pareja o adulto con niños y otros adultos	4,7	0,77	43,68	22,8	0,90	50,49	59,5	**2,50**	56,56	48,5	**1,09**	61,03	56,23	53,92
Grupo de adultos conviviendo	0	0,00	0	12,3	0,48	2,04	62,2	**2,61**	5,4	57,1	**1,28**	5,37	4,2	6,5
SP mayor de 65 años														
Individuo solo	2,9	0,48	1,04	10,1	0,40	0,86	69	**2,90**	1,71	67,9	**1,52**	3,26	2,14	1,82
Dos o más adultos	19	**3,11**	21,1	20,8	0,82	5,55	43,7	**1,84**	5,27	41,7	0,93	6,32	6,78	6,16
Dos o más adultos, con niños	0	0,00	0	33,9	1,33	0,56	33	1,39	1,16	0	0,00	0	0,42	0,19
Total	6,1	1,00	100	25,4	1,00	100	23,8	1,00	100	44,7	1,00	100	100,03	100
Muestra total (con pesos longitudinales)		265			1.104			2.313			664		4.348	9.595

Tabla 2.16. Caracterización de la pobreza crónica, transitoria y recurrente en España (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea) *(Continuación)*

	POBREZA PERSISTENTE						POBREZA TRANSITORIA							
	Pobreza crónica			Pobreza permanente			Recurrente			No recurrente				
	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	Incidencia	Inc. relativa	(% total)	TOTAL POBRES	TOTAL
Características del sust. principal:														
Edad en años (media)	49,53	**1,07**		43,56	0,94		44,81	0,96		48,62	**1,05**		46,49	45,88
Hombre (porcentaje medio, tantos por 1)	0,871	0,99		0,897	1,02		0,879	1,00		0,795	0,91		0,876	0,86
Nivel educativo SP:														
Universidad	1,15	0,19	1,11	15,19	0,60	3,51	21,05	0,88	5,18	62,61	**1,40**	8,22	5,87	20
Secundaria	1,75	0,29	3,05	14,05	0,55	5,85	23,18	0,97	10,29	61	**1,36**	14,43	10,57	14,49
Primaria	7	**1,15**	95,84	27,55	**1,08**	90,64	24,09	1,01	84,53	41,36	0,93	77,35	83,56	65,5
Estado civil SP:														
Casado	6,41	**1,05**	85,27	26,45	1,04	84,57	23,39	0,98	79,77	43,75	0,98	79,5	81,2	79,41
Separado	8,49	**1,39**	3,03	9,88	0,39	0,85	14,07	0,59	1,29	67,56	**1,51**	3,29	2,18	1,29
Divorciado	19,6	**3,21**	1,66	17,48	0,69	0,36	10,69	0,45	0,23	52,24	**1,17**	0,6	0,52	0,63
Viudo	4,08	0,67	3,16	12,76	0,50	2,38	21,94	0,92	4,36	61,22	**1,37**	6,48	4,73	3,86
Soltero	3,7	0,61	6,89	26,48	1,04	11,85	30,07	**1,26**	14,35	39,75	0,89	10,11	11,37	14,8
Salud del SP:														
SP enfermo crónico	8,18	**1,34**	72,79	23,42	0,92	18,46	22,91	0,96	19,18	45,49	1,02	20,4	20,03	17,19
Situación laboral SP:														
Empleado, contrato fijo	3,11	0,51	9,16	15,62	0,61	11,05	24,03	1,01	18,14	57,24	**1,28**	23,03	17,98	38,77
Empleado, contrato temporal	5,67	0,93	17,87	32,49	**1,28**	24,63	29,65	**1,25**	23,97	32,2	0,72	13,87	19,25	14,39
Empleado por cuenta propia	0,88	0,14	4,1	21,74	0,86	24,24	26,77	**1,12**	31,83	50,61	**1,13**	32,07	28,32	23,01
Desempleado	11,62	**1,90**	34,78	36,99	**1,46**	26,62	17,82	0,75	13,67	33,57	0,75	13,73	18,27	11,11
Jubilado, inactivo u otro	12,86	**2,11**	34,09	21,12	0,83	13,46	18,24	0,77	12,39	47,77	1,07	17,3	16,18	12,72
Total	6,1	1,00	100	25,4	1,00	100	23,8	1,00	100	44,7	1,00	100	100	100
Muestra total (con pesos longitudinales)		265			1.104			2.313			664		4.348	9.595

Nota: Estos resultados han sido obtenidos para los invididuos presentes en el panel durante ocho olas (ponderados por la probabilidad de abandono de la muestra) y las características se miden en la segunda ola de observación. Los sustentadores principales en edad de trabajar se definen como aquellos entre 15 y 64 años de edad en la primera entrevista del hogar en el panel, de modo similar a como se define en OECD (2001). Incidencia significa incidencia de ese tipo de pobreza entre los pobres con esa característica.

Entre las diferencias más importantes entre los pobres más crónicos y los más transitorios (los no recurrentes) destaca que a los pobres crónicos se les encuentra más habitualmente en viviendas gratuitas, mientras que los transitorios son, generalmente, propietarios de su vivienda. En segundo lugar, el sustentador principal de los pobres crónicos suele tener estudios primarios, mientras que entre los pobres transitorios no recurrentes hay, proporcionalmente, más universitarios o con nivel de educación secundaria. En tercer lugar, entre los pobres crónicos es común que el sustentador principal esté desempleado o inactivo, mientas que entre los pobres transitorios no recurrentes hay, más que proporcionalmente, individuos que viven en hogares cuyo sustentador principal tiene un contrato fijo.

6.3. Las tasas de salida y entrada en la pobreza: 1994-2000

La literatura sobre dinámica de la pobreza ha concluido que la pobreza es un fenómeno muy dinámico en contra de lo que anteriormente se pudiese creer y que el análisis de los flujos de entrada y salida puede resultar de especial interés para analizar la evolución de la tasa de pobreza a lo largo del tiempo. Los resultados obtenidos por la OECD (2001) para varios países indican que, de media, alrededor de un 5% de la población entra en la pobreza cada año. Además, en general, el riesgo de caer en la pobreza tiende a ser más alto en países con tasas de pobreza más elevadas. La evidencia conocida para el caso español ofrece unas tasas de entrada que se sitúan entre el 6% y el 7%, dependiendo del año considerado, y de salida entre el 40% y el 42% (Cantó *et al.*, 2003).

Se debe señalar, en cualquier caso, que cuando se analiza la movilidad hacia dentro y fuera de la pobreza puede que las entradas y las salidas no se distribuyan de forma igualitaria entre las distintas categorías de la población. En particular, los jóvenes, las familias monoparentales y los jubilados suelen presentar altas probabilidades de entrada. Al mismo tiempo, la probabilidad de escapar de la pobreza es relativamente alta también para los jóvenes, lo cual, junto con lo anterior, les suele definir como un grupo particularmente móvil. En contraste, las tasas de salida de los hogares monoparentales y de los jubilados suelen ser más bajas, lo que implica una mayor persistencia del fenómeno en esos grupos.

Cantó *et al.* (2007) analizan las tasas de salida de la pobreza para España durante el periodo 1985-1995. Sus resultados indican que las parejas jóvenes y los hogares con dos o más adultos registran tasas de salida relativamente altas, mientras que las familias con tres o más hijos y los jubilados presentan las tasas de salida más bajas durante ese periodo. Resulta de especial interés realizar ese cálculo para el periodo entre 1994 y 2001 (Tabla 2.17). Los resultados permiten constatar, en línea con los resultados de los apartados anteriores, que el riesgo medio de pobreza en España es particularmente alto entre los hogares monoparentales, los hogares conformados por una pareja y tres o más niños y entre los mayores de 65 años en los que hay dos o más adultos. La mayor incidencia de la pobreza entre los primeros está justificada por una tasa de entrada particularmente alta y una tasa de salida intermedia, mientras que para las parejas con tres o más niños la tasa de entrada es alta y la tasa de salida es baja, lo que indica la mayor duración de los episodios de pobreza para este grupo.

Tabla 2.17. Riesgo de pobreza y tasas de salida y entrada por tipos de hogar (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea)

	POBREZA		TASAS DE SALIDA			TASAS DE ENTRADA		
TIPO DE HOGAR	Riesgo	Composición	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Adulto solo, <45	10,04	0,40	59,30	59,30	52,88	7,02	6,32	5,18
Adulto solo, 45-65	19,09	0,98	31,85	28,17	19,32	7,85	4,61	1,58
Un adulto con niños (monoparental)	33,66	0,76	36,45	32,74	24,40	18,31	7,90	3,90
Pareja sin niños, SP<45	6,64	0,85	48,66	47,84	38,93	3,63	3,44	1,39
Pareja sin niños, SP≥45	23,21	3,41	25,90	25,20	20,03	9,18	7,40	3,00
Pareja con 1-2 niños (<16)	17,54	17,89	40,60	35,79	25,49	10,00	6,04	2,40
Pareja con 3 o más niños (<16)	32,28	6,76	29,22	26,27	12,49	14,34	8,18	4,12
Pareja o adulto con niños y otros adultos	19,04	50,90	44,55	42,19	33,38	9,69	7,32	3,36
Grupo de adultos conviviendo	11,21	3,76	62,75	60,18	45,86	7,76	5,49	2,00
SP, en edad de trabajar	18,52	85,71	42,4	39,5	30,0	9,6	6,7	3,0
Individuo solo	13,45	1,78	44,69	33,05	19,41	10,86	2,28	0,46
Dos o más adultos	22,80	11,67	24,31	20,40	13,61	7,98	4,17	1,09
Dos o más adultos, con niños	18,46	0,84	43,16	39,91	34,24	13,29	8,21	5,88
SP, mayor de 65 años	20,72	14,29	27,2	22,7	15,4	8,8	3,9	1,2
Total	18,8	100,0	40,46	37,38	28,09	9,49	6,40	2,75

Nota: Estos resultados han sido obtenidos para los invididuos presentes en el panel durante ocho olas. Los sustentadores principales en edad de trabajar se definen como aquellos entre 15 y 64 años de edad en la primera entrevista del hogar en el panel, de modo similar a como se define en OECD (2001). En todos los resultados el riesgo de pobreza es la tasa de pobreza individual media de cada grupo en todo el periodo, es decir, considerando las ocho entrevistas de cada individuo, por lo que los individuos que son más veces pobres contribuyen proporcionalmente más a la tasa. Las transiciones se calculan para cada grupo teniendo en cuenta que el individuo esté incluido en el grupo de riesgo de transición (pobre o no pobre) en la entrevista inicial. (1) Tasa de entrada o salida sin restricciones. (2) Tasa de salida con la restricción de que el cambio suponga un incremento del 25% en la renta ajustada total del hogar. Tasa de entrada con la restricción de que el cambio suponga un decremento del 25% en la renta ajustada total del hogar. (3) Tasa de salida con la restricción de que el hogar salte a más del 70% de la renta equivalente mediana. Tasa de entrada con la restricción de que el hogar caiga a menos del 40% de la renta equivalente mediana

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea, 1994-2000.

6.4. La relevancia de los eventos demográficos y del mercado de trabajo en las transiciones de pobreza

Para poder caracterizar de manera más precisa la dinámica de la pobreza y comprender mejor los cambios de renta del hogar es preciso intentar determinar si las transiciones de pobreza están asociadas a sucesos relacionados con la actividad laboral de los miembros del hogar o si tienen que ver con cambios demográficos relevantes para los ingresos de la familia. Tal análisis puede ayudar a entender las razones por las que existen diferencias importantes en las tasas de salida y entrada en la pobreza para los distintos grupos de población. La evidencia previa para otros países apunta a que las transiciones hacia dentro y fuera de la pobreza coinciden, a menudo, con cambios experimentados por los miembros del hogar en el mercado de trabajo y con un efecto menos relevante de los cambios demográficos. En Europa, en contraste con EE.UU., los cambios en las rentas procedentes de las transferencias públicas recibidas por los miembros del hogar también juegan un papel relevante en estas transiciones.

Para el caso español se constata que los eventos demográficos suponen alrededor de un 16% de las razones para salir de la pobreza y un 13% de las que suceden cuando se entra en ella, mientras que el resto de causas están relacionadas con cambios laborales de los miembros del hogar o con transferencias recibidas por prestaciones públicas (Tabla 2.18). En todo caso, es interesante resaltar que para la salida de la pobreza los eventos demográficos, sobre todo los relacionados con cambios en la persona que es sustentador principal del hogar, tienen un mayor papel en los hogares cuyo sustentador principal es mayor de 65 años que en el resto de hogares.

Tabla 2.18. Transiciones de pobreza por suceso y tipo de hogar (umbral: 60% de la mediana de la renta ajustada por adulto equivalente y contemporánea)

	TRANSICIONES DE SALIDA			TRANSICIONES DE ENTRADA		
EVENTO PRINCIPAL	Todos	SP edad trabajar	SP >65 años	Todos	SP edad trabajar	SP >65 años
Evento demográfico	16,6	15,4	28,7	13,5	13,7	11,5
Evento de renta	83,4	84,6	71,3	86,5	86,3	88,5
Tipos de eventos demográficos:						
Cambia el sustentador principal	16,1	15,1	27,0	12,1	12,4	9,7
Cambian las necesidades del hogar	0,5	0,3	1,7	1,4	1,3	1,8
Tipos de eventos de renta:						
Cambian rentas laborales >20%	76,5	74,9	96,2	72,4	69,3	97,7
Cambian rentas laborales más que el resto	0,3	0,3	0,0	0,7	0,8	0,0
Cambian ing. no laborales >20%	18,8	20,1	2,2	22,0	25,0	0,3
Cambian ing. no laborales más que el resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cambian rentas transferencias >20%	4,0	4,3	1,6	3,9	4,3	1,1
Cambian rentas transferencias más que el resto	0,3	0,4	0,0	0,7	0,6	0,9
Total	100	100	100	100	100	100
No clasificable						
Transiciones potenciales	11.197	9.450	1.747	46.373	39.689	6.684
Transiciones observadas	4.530	4.011	476	4.393	3.801	592

Nota: Estos resultados han sido obtenidos para los invididuos presentes en el panel durante ocho olas (pesados por la probabilidad de abandono de la muestra). Los sustentadores principales en edad de trabajar se definen como aquellos entre 15 y 64 años de edad en la primera entrevista del hogar en el panel, de modo similar a como se define en OECD (2001). Un suceso es clasificado como demográfico si supone un cambio de sustentador principal o si el cambio en necesidades del hogar supera en porcentaje al cambio de la renta equivalente. En otro caso, el suceso es clasificado como de renta.

Fuente: Elaboración propia a partir del Panel de Hogares de la Unión Europea, 1994-2000.

7 Pobreza y condiciones de vida

La consideración exclusiva de la renta de los hogares ofrece un panorama parcial de las condiciones de vida de la sociedad española. Un determinado nivel de renta puede ser compatible con diferentes combinaciones de bienestar o «malestar» económico de los hogares. Este bienestar (o malestar) viene dado por la posibilidad de permitirse o no bienes y actividades de consumo al alcance de la mayoría de la población, por el equipamiento del hogar, las condiciones y problemas de la vivienda o las dificultades financieras experimentadas.

El estudio de estos aspectos añade, sin duda, abundantes matices al cuadro de resultados obtenidos en el análisis de la distribución de ingresos. ¿Qué condiciones de vida tienen las familias españolas en diferentes ámbitos del bienestar? ¿Cuáles son los principales problemas que padecen y cómo se relacionan unos con otros? ¿Cómo se han modificado dichas condiciones de vida desde los años noventa? ¿Qué grado de correlación existe entre malas condiciones de vida y bajos ingresos? ¿Qué otros factores son relevantes? La Encuesta de Condiciones de Vida, junto a los ingresos de los individuos y hogares, recoge un amplio conjunto de datos sobre la situación económica de las familias encuestadas, como son la posibilidad o no de permitirse determinadas actividades y bienes de consumo ampliamente extendidos en la sociedad actual, las características y problemas de la vivienda y su entorno, o las dificultades financieras que experimentan los hogares, que permiten dar respuesta a la mayoría de esos interrogantes. Estos indicadores directos de las condiciones de vida de la población son de enorme interés para analizar la pobreza entendida, según una definición clásica, como «bajo nivel de vida debido a la insuficiencia de recursos económicos».

Este interés por los indicadores directos sobre condiciones de vida se debe no sólo a la importancia que tiene conocer cómo viven y qué problemas concretos tienen, en la España actual, las personas clasificadas como pobres según los criterios monetarios, sino también a su utilidad para mejorar el proceso de identificación de los grupos más vulnerables, afinando y matizando las conclusiones que sugieren los

cálculos basados en la renta disponible, variable que proporciona, como es bien sabido, una métrica útil pero imperfecta para la medición de la pobreza[19]. El análisis que presentamos a continuación confirma, en línea con los estudios previos, que «baja renta» y «privación material» no siempre van unidas, sino que afectan de forma diferente a determinados individuos, hogares y grupos sociales.

7.1. Indicadores directos de privación material en la sociedad española

La Tabla 2.19 recoge las variables más directamente utilizables para el análisis de las condiciones de vida contenidas en la ECV, junto con el porcentaje de población afectado por cada carencia según los datos más recientes disponibles, correspondientes a 2006. El primer bloque contiene seis indicadores relacionados con la imposibilidad de permitirse ciertos bienes, servicios y actividades, que van desde visitas al médico o una comida con carne, pollo o pescado al menos una vez cada dos días (que afectarían al 0,4% y al 3,8% de la población, respectivamente) hasta unas vacaciones fuera de casa durante al menos una semana al año (un 38,4%) o la incapacidad del hogar para hacer frente a algún gasto imprevisto (un 29,9%). Si se examina el comportamiento de estos indicadores por decilas de renta equivalente, se comprueba que la falta de acceso a estas cinco actividades guarda una relación negativa con el nivel de ingresos de los hogares, más acusada en el caso del gasto en vacaciones fuera de casa que en las actividades más básicas (dieta con proteínas, atención médica y visitas al dentista).

Un segundo bloque de información estrechamente relacionado con el anterior viene dado por los indicadores que muestran la carencia de determinados bienes duraderos debido a la insuficiencia de recursos. En comparación con el PHOGUE, la Encuesta de Condiciones de Vida incluye una lista más restringida de bienes a disposición del hogar (televisor en color, teléfono, ordenador y automóvil), a los que se añade la lavadora. De los cinco bienes, únicamente el ordenador y el automóvil representan niveles de privación relevantes, con porcentajes cercanos al 10% y al 5%, respectivamente. Las personas que viven en hogares donde faltan el televisor, la lavadora y el teléfono por razones económicas no superan el 0,5% del total.

Como cabía esperar, la carencia involuntaria de estos bienes duraderos guarda una relación negativa con la renta, aunque matizada por el hecho de que tres de ellos (televisión, teléfono y lavadora) son elementos prácticamente universales en las familias españolas, a los que no se ven obligadas a renunciar (especialmente en el caso de la televisión) ni siquiera las familias más pobres. También casi todos en España, sin demasiada distinción por niveles de renta, son capaces de adquirir, si lo desean, un automóvil para desplazarse. Los hogares de las cuatro primeras decilas presentan niveles de «privación» superiores al promedio nacional, con un máximo del 12,4% en la decila inferior. El ordenador es, de los cinco elementos, el que registra mayor nivel de renuncia involuntaria, con un 10% en el conjunto de la población, que se eleva al 23% en el caso de los hogares más pobres.

El esfuerzo financiero que muchas familias deben realizar para mantener los niveles de consumo mayoritarios en la España actual es, sin embargo, considerable. La ECV ofrece una batería de preguntas relacionadas con la facilidad para llegar a fin de mes, la incidencia de los retrasos en los pagos periódicos y las cargas que suponen los préstamos y deudas del hogar. Un primer resultado llamativo es que casi el 50% de la población declara que los gastos totales de la vivienda constituyen una carga financiera pesada, porcentaje que dobla el registrado en 2001 en el PHOGUE. Este dato muestra claramente que los hogares españoles están empezando a registrar en sus economías el peso de los elevados niveles de endeudamiento por compra de vivienda, en especial tras la última escalada de precios en la primera mitad de la década actual. Recordemos que durante los años noventa el indicador había seguido una tendencia descendente, desde el 37% en 1994 hasta el 25% en 2001. El porcentaje de población que tiene dificultades financieras en otros ámbitos (carga de las deudas no asociadas a la vivienda, dificultad para

[19] Debido a su limitada o nula consideración de aspectos fundamentales, como son los consumos en especie, los niveles de riqueza, las formas de tenencia de la vivienda, las diferencias territoriales en el coste de la vida, la dispar variabilidad temporal de las diversas fuentes de ingresos, o la existencia de cargas o costes del hogar no tenidos en cuenta por las escalas de equivalencia habitualmente aplicadas.

Tabla 2.19. Porcentaje de personas afectadas por cada problema, ECV 2006

Indicadores de privación material	Población (%)
El hogar no puede permitirse:	
Mantener la vivienda con una temperatura adecuada en los meses de invierno	8,9
Una vacaciones pagadas fuera de casa, al menos una semana al año	38,4
Una comida de carne, pollo o pescado (o equivalente vegetariano) al menos cada dos días	3,8
Asistir a la consulta de un médico o recibir tratamiento médico [1]	0,4
Asistir a la consulta de un dentista o recibir tratamiento dental [1]	5,4
Afrontar gastos imprevistos	29,9
El hogar no posee estos bienes, debido a la falta de recursos:	
Coche	4,6
TV color	0,1
Lavadora	0,5
Teléfono (incluido móvil)	0,5
Ordenador	9,9
Dificultades financieras:	
El hogar suele llegar a fin de mes con mucha dificultad	11,0
Retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler del hogar en los últimos 12 meses	2,5
Retrasos en el pago de las facturas de electricidad, agua, gas, etc., en los últimos 12 meses	2,9
Retrasos en el pago de compras aplazadas u otros préstamos (no relacionados con vivienda) en los últimos 12 meses	1,8
Los gastos totales de la vivienda suponen una carga pesada para el hogar	47,7
Los desembolsos por compras a plazos o devolución de préstamos no relacionados con la vivienda suponen una carga pesada para el hogar	13,8
Problemas en la vivienda:	
Carencia de bañera o ducha	0,3
Carencia de inodoro con agua corriente en el interior de la vivienda	0,2
Problemas de hacinamiento [2]	5,8
Problemas de goteras, humedades o podredumbre	17,4
Problema de luz natural insuficiente en alguna habitación de la vivienda	11,4
Problemas en el entorno de la vivienda o medioambientales	
Ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior	27,0
Problemas de contaminación, suciedad u otros problemas medioambientales	17,0
Problemas de delincuencia o vandalismo en la zona	19,9

Notas: [1] El dato muestra el porcentaje de la población en cuyos hogares al menos uno de sus miembros declara haber tenido que renunciar a una visita al médico/dentista o a un tratamiento por razones económicas. [2] Consideramos que existe hacinamiento cuando hay en la vivienda más de dos personas por habitación, una vez descontada una habitación para la cocina y otra para el salón. La variable que representa el número de habitaciones de la vivienda incluye la cocina cuando es mayor de 4 m^2.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006.

llegar a fin de mes o retrasos en los pagos periódicos) también ha tendido a aumentar en los primeros años de la presente década, aunque de forma más moderada.

Por último, la Encuesta de Condiciones de Vida contiene dos bloques dedicados, respectivamente, a los problemas de la vivienda y del entorno en el que dicha vivienda se ubica. En ambos casos contiene menos indicadores y, en ocasiones, menos desagregados, que el PHOGUE, lo que dificulta el análisis de la relación entre pobreza y condiciones de la vivienda. A las variables existentes hemos añadido una medida objetiva de hacinamiento, construida a partir de la relación entre número de miembros y número de habitaciones de la vivienda. Como muestran los datos recogidos en la tabla 19, la prevalencia de los problemas de vivienda y entorno analizados en la ECV es muy desigual: mientras que la carencia de bañera o ducha y de inodoro con agua corriente afectan únicamente al 0,3% y 0,2%, respectivamente, de la población (1% y 0,6% en la decila inferior), el 17% de los españoles tiene problemas por la presencia de goteras, humeda-

des o podredumbres en suelos o ventanas, un 11% declara no tener suficiente luz natural en alguna de las habitaciones y casi un 6% habita viviendas que sufren hacinamiento. Estos indicadores muestran una clara relación con el nivel de renta de los hogares, ya que a medida que crece este, el porcentaje de personas afectadas por este tipo de problemas disminuye. En relación con los problemas del entorno de la vivienda, los ruidos son el más frecuente (27%). Un 20% de la población se queja de la delincuencia en la zona en la que viven, seis puntos por encima del dato registrado en 2001, y un 17% percibe problemas medioambientales, casi el doble que en 2001. La incidencia de estos problemas no varía de forma sistemática con el nivel de renta.

El análisis de la incidencia de los distintos problemas por decilas de renta disponible equivalente muestra que, en general, existe una relación inversa entre renta y privación material. Dicha relación no es, sin embargo, igual de intensa para todas las variables consideradas, resultando incluso nula o de signo inverso al esperado en el caso concreto de las variables representativas de problemas percibidos en el entorno. Por otra parte, no existe una ruptura clara y evidente entre los «pobres» según el criterio de la renta (aproximadamente las dos primeras decilas) y los «no pobres»: aunque es cierto que muchos de los problemas estudiados se concentran de forma desproporcionada en las dos primeras decilas, hay un cierto porcentaje de hogares de baja renta que no muestra indicios de privación material, a la vez que hay hogares de renta media o incluso alta con dificultades en diversos ámbitos.

7.2. Baja renta y privación múltiple

Existen diferentes argumentos que justifican la construcción de índices que clasifican a los individuos y familias en función del nivel global de privación que experimentan. Harker (2001) señala como uno de los principales méritos de los índices agregados su eficacia para estimular la atención pública y política, por su mayor accesibilidad y facilidad de interpretación. Un índice sintético también facilita las comparaciones entre distintas regiones y colectivos sociales dentro de un mismo país, lo que permite concentrar objetivos públicos en determinadas áreas o grupos de población.

La utilización de índices agregados, sin embargo, no está exenta de problemas y limitaciones. Por una parte, la construcción de índices implica la necesidad de elegir entre diferentes criterios de selección de los indicadores, sistemas de ponderaciones, procedimientos de agregación y métodos para establecer el umbral. Por otra parte, cualquier índice sintético comporta una cierta pérdida de información, en especial si la misma medida agrega dimensiones que afectan de modo diferente a los diversos grupos sociales. En este trabajo se analiza separadamente la privación en el acceso a bienes y actividades corrientes (privación básica) y la relacionada con problemas de la vivienda, utilizando en ambos casos índices que priman la simplicidad, la transparencia y la facilidad de interpretación de los resultados. Por ello, los índices agregados se limitan a sumar para cada hogar el número de carencias detectadas, dentro de la lista de indicadores seleccionados para representar cada una de las dos dimensiones [20].

7.2.1. Un índice agregado de privación básica

Siguiendo la metodología expuesta en Ayala, Martínez y Sastre (2006) y Martínez (2007), se ha construido un índice agregado de privación para investigar la acumulación de carencias en ciertas familias, así como para ordenarlas en términos de su nivel global de «privación básica». El índice está compuesto por los once indicadores relacionados con la falta de acceso a bienes y actividades básicas y con dificultades financieras ya existentes en el PHOGUE, y que fueron utilizados en los estudios mencionados, a los que se suman tres de los nuevos indicadores de similar naturaleza que recoge la ECV: la falta de tratamiento dental por problemas económicos, la incapacidad para afrontar gastos imprevistos y la carencia de lavadora. Se trata, por tanto, de un total de catorce indicadores representativos de un tipo de privación «básica», en la medida en que afecta

[20] Los resultados principales se han testado con una versión más sofisticada de los índices, que introduce una ponderación inversa a la proporción de hogares afectados y una normalización entre 0 y 1.

a la accesibilidad de pautas de vida y consumo mayoritarias en la España actual.

Si se clasifica a la población en función del número total de problemas acumulados, se observa que el 49,2% vive en hogares que no señala ninguno de los indicadores mencionados. Un 18,6% tiene un único problema, típicamente la imposibilidad de permitirse una semana de vacaciones fuera o, con menor frecuencia, la incapacidad para afrontar gastos imprevistos. Un 13,7% de la población se ubica en hogares que señalan dos problemas, casi siempre la falta de vacaciones y la incapacidad para hacer frente a imprevistos. El 18,5% restante de la población pertenece a hogares que acumulan tres o más problemas. Se trata de un grupo de tamaño comparable al de la población en riesgo de pobreza.

Casi la mitad de este 18,5% de la población tiene exactamente tres problemas, lo que representa un nivel de privación «moderado». El perfil típico es el de un hogar que, además de no poder permitirse vacaciones fuera ni ser capaz de afrontar gastos imprevistos, tiene graves dificultades para llegar a fin de mes, o lo consigue únicamente restringiendo gastos como los generados por la calefacción o las visitas al dentista, o renunciando a determinados artículos. Otro 4,7% de la población tiene cuatro problemas, y el 4,8% restante presenta simultáneamente cinco o más de la lista de catorce examinados. Este último grupo, caracterizado por niveles de privación más severos, presenta como principal rasgo distintivo la generalización de los retrasos en los pagos periódicos.

7.2.2. Privación en vivienda

La ECV ofrece información sobre las instalaciones básicas de la vivienda, así como sobre la existencia de problemas específicos de la misma o de su entorno. Del total de nueve indicadores sobre esta cuestión que incluye la encuesta, hemos seleccionado cinco variables que cumplen una serie de requisitos deseables[21]: carencia de inodoro, carencia de ducha, imposibilidad de mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno[22], existencia de goteras, humedades o podredumbres en suelos o ventanas, y problemas de hacinamiento. Para delimitar este último hemos considerado que se produce esta situación cuando existen más de dos personas por habitación, una vez descontada una habitación para la cocina[23] y otra (como salón o sala de estar) para el disfrute conjunto de la familia.

Si se analizan conjuntamente los anteriores indicadores, se comprueba que el 74% de la población no sufre ningún problema en sus viviendas, el 21% tiene sólo uno, el 4% tiene dos y únicamente el 1% tiene tres o más. Consideramos que existe privación en vivienda si el hogar tiene dos o más carencias, algo que le ocurre sólo al 5,2% de la población, según los datos del año 2006. La mayor parte de este pequeño grupo, alrededor del 80%, presenta como principales problemas las goteras, humedades o podredumbres, así como el no poder permitirse mantener la vivienda a una temperatura adecuada en los meses de invierno y, en menor proporción, el hacinamiento (un 42%). La carencia de ducha y de inodoro afecta a porcentajes mucho más bajos (5% y 4%, respectivamente).

7.2.3. Pobreza monetaria y privación múltiple: ¿hasta qué punto coinciden?

Como veíamos en el apartado anterior, un 18,5% de la población acumula tres o más problemas de la lista de catorce que componen el índice básico, un grupo de tamaño ligeramente inferior al de la población que está «en riesgo de pobreza». Por otra parte, un 5,2% sufre privación en condiciones de la vivienda,

[21] Excluimos, en particular, la insuficiencia de luz natural en alguna habitación de la vivienda y los problemas percibidos en el entorno, que no guardan una relación teórica ni empírica clara con el nivel de renta, ni tampoco con el concepto latente de privación que deseamos aproximar.

[22] Esta imposibilidad puede deberse a que el hogar carece de un sistema adecuado de calefacción o a que por razones económicas se restringe temporalmente su uso. Por ello hemos incluido esta variable tanto dentro del índice básico como del utilizado para examinar las condiciones y problemas de la vivienda.

[23] Que se contabiliza como habitación independiente siempre que supere los cuatro metros cuadrados.

siendo el deterioro de la misma por humedades y similares, la imposibilidad de mantenerla caldeada en invierno y, en menor medida, el hacinamiento los problemas más frecuentes. ¿En qué medida son los hogares clasificados como «pobres» según el criterio habitual de la renta los que sufren mayoritariamente estas situaciones?

El análisis realizado con los datos de la ECV, en coherencia con los hallazgos de otros muchos estudios previos, señala sólo un limitado grado de «solapamiento» entre los grupos de menor renta y los que experimentan mayores niveles de privación múltiple. En el caso del índice de privación básica, tan sólo el 38% de los pobres según criterios monetarios acumulan tres o más problemas, el 62% restante tiene dos o menos y podemos encontrar incluso un 25,5% (una de cada cuatro personas pobres según sus ingresos) que no muestra privación en ninguno de los catorce indicadores seleccionados. El grado de solapamiento entre baja renta y privación básica aumenta un poco, aunque no tanto como para alterar el panorama descrito, cuando se rebaja el umbral de renta hasta el 30% de la renta mediana equivalente.

En el caso del índice de vivienda, el grado de coincidencia entre el grupo que tiene dos o más problemas y los pobres según el criterio de la renta es también bajo: sólo el 12,5% de los pobres en términos de renta sufre privación en vivienda (un 2,5% de la población total). Si nos centramos en los más pobres en términos de ingresos (por debajo del umbral del 30% de la renta mediana equivalente), este porcentaje se eleva al 20%.

7.3. ¿Quiénes sufren privación múltiple? Una comparación con el patrón de pobreza convencional

La riqueza de la información de la ECV permite estudiar las diferencias en el perfil socioeconómico de los grupos de baja renta y los que sufren privación. Comenzando por el sexo y la edad del sustentador principal, destaca que los hogares sustentados por personas mayores (casi uno de cada cuatro en 2006, en los que vive un 17% de la población) son los peor situados en términos de nivel de renta, con un 36,3% en riesgo de pobreza, según la definición europea. No obstante, sólo un 20,5% sufre privación básica y un 6,5%, privación en vivienda. Para los jóvenes se observa, en cambio, una situación inversa: tienen tasas de baja renta inferiores al promedio nacional, pero niveles de privación claramente superiores, ya que un 25% acumula tres o más problemas básicos, y un 7% dos o más de vivienda. En comparación con las personas mayores, estas familias muestran más frecuentemente carencias relacionadas con el acceso a bienes duraderos, así como retrasos en los pagos periódicos.

Por lo que respecta al sexo del sustentador principal, los hogares encabezados por mujeres son mucho menos numerosos (algo menos de tres de cada diez) y más vulnerables que los sustentados por varones, con mayores tasas de baja renta y privación a todas las edades. Las diferencias existentes se acentúan al final del ciclo vital: los hogares sustentados por mujeres mayores de 65 o más años tienen tasas de pobreza monetaria, de privación básica y de privación en vivienda entre un 23% y un 50% superiores a las que afectan a los hogares encabezados por varones.

El número de niños y la composición familiar son también factores explicativos importantes de los niveles de privación material. Como regla general, las familias con niños tienen mayores tasas de pobreza monetaria (21,5%), de privación básica (20%) y de privación en vivienda (5,8%) que los hogares sin niños (18%, 17,1% y 4,6%, respectivamente), dándose además una mayor coincidencia entre los diferentes criterios. Si se diferencia por tipo de hogar, siguen siendo las parejas con tres o más hijos a su cargo y las familias monoparentales los grupos más vulnerables, aunque con algunas diferencias: las primeras presentan el peor resultado en términos de baja renta, con una tasa de pobreza del 41,5%, así como en condiciones de la vivienda (un 14,4% tiene dos o más problemas en este ámbito). Las familias monoparentales, por su

parte, no constituyen un grupo de riesgo claro en cuanto a condiciones de la vivienda, pero registran en cambio los índices más elevados de privación básica (un 41%, frente al 29,4% para las numerosas).

Una cuestión clave es si la capacidad explicativa de la pobreza que tenían las variables laborales se mantiene también en el caso de la privación. La mayor parte de la población vive en 2006 en hogares encabezados por personas que trabajan, ya sea por cuenta propia o ajena. Dichos hogares presentan tasas de baja renta y/o privación inferiores al promedio nacional, si bien existen diferencias importantes en función del tipo de empleo del sustentador principal. En general, los que trabajan por cuenta propia declaran con más frecuencia que los asalariados ingresos inferiores al umbral (lo hacen un 28% de los empleadores y un 36% de los autónomos), pero tienen tasas de privación material bajas o moderadas (sólo un 8% de los empleadores y un 15% de los autónomos sufren privación básica, cifras que se reducen al 0,8% y al 5,1% para el caso de la privación en vivienda). En el caso de los asalariados, los resultados muestran mayor coherencia, aunque los niveles de pobreza y privación varían significativamente dependiendo de si se trabaja a tiempo parcial o completo.

La situación del 3,8% de la población que vive en hogares cuyo cabeza de familia está en paro es mucho más precaria: un 37% recibe rentas por debajo del umbral, un 42% acumula tres o más problemas básicos y un 11% muestra privación en vivienda. Los problemas que más se agudizan cuando el sustentador principal se encuentra desempleado son las dificultades para llegar a fin de mes, la carencia forzosa de ordenador o automóvil, los síntomas de deterioro de la vivienda, el retraso en las visitas al dentista y, en el caso de los hogares pobres en términos de renta, los retrasos en el alquiler o hipoteca y la renuncia a comer carne, pescado o sus equivalentes proteínicos vegetales al menos cada dos días.

Otro elemento relevante en la caracterización de la privación es el posible diferencial desfavorable para los inmigrantes. Los hogares sustentados por inmigrantes no europeos se configuran como un claro grupo de riesgo tanto por sus bajos ingresos (con una tasa de pobreza que ronda el 40%) como, de forma más llamativa aún, por sus niveles de privación básica (un 58,5% acumula tres o más problemas) y en condiciones de la vivienda (un 25,6% tiene al menos dos problemas de los cinco que conforman el índice). Asimismo, es muy elevado, en comparación con otros grupos, el riesgo de sufrir simultáneamente baja renta y privación básica (con una tasa del 28%, que casi cuadruplica el promedio nacional). El análisis del perfil de privación de los hogares encabezados por inmigrantes muestra que es mucho más frecuente la carencia de coche o de ordenador por razones económicas, así como, especialmente en los hogares pobres, tener que renunciar a bienes y actividades básicas (como la calefacción, la consulta al dentista o una dieta adecuada)[24]. En el ámbito de la vivienda, resulta también muy llamativa la elevada incidencia de los síntomas de deterioro (un 30% habita casas con humedades, goteras o podredumbres) y las situaciones de hacinamiento (un 37% vive en hogares que sufren este problema).

El modo de tenencia de la vivienda y los gastos asociados a la misma también mediatizan la relación entre ingresos y privación material. Para ilustrar este hecho, tomemos los casos extremos dados por los hogares que tienen su vivienda en propiedad con gastos asociados a la misma que suponen una carga razonable (en esta circunstancia se hallan, según los datos de la ECV, el 44% de los ciudadanos) y los que ocupan viviendas alquiladas con gastos que suponen una carga pesada para el hogar (casi el 7% de la población). En el caso de los propietarios, aunque el 13,5% tiene rentas inferiores al umbral, sólo un 5% muestra privación básica. Entre los arrendatarios con gastos proporcionalmente elevados, en cambio, encontramos que un 41% recibe ingresos por debajo del umbral de pobreza, pero una cifra todavía más alta, el 60%, sufre privación básica. Al igual que en el caso de la monoparentalidad, el umbral de pobreza convencional no tiene en cuenta la diferente carga que suponen para unos y otros hogares (en función de variables demográficas o espaciales) los costes asociados a la vivienda, hecho que distorsiona el patrón

[24] Así, por ejemplo, un 27,3% de los hogares pobres encabezados por inmigrantes señalan tener que renunciar a comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días.

de pobreza resultante [25]. Destaquemos, también, que la privación en vivienda está mucho más concentrada en las viviendas en alquiler, y muy especialmente en aquellas arrendadas a precios inferiores al de mercado, que la pobreza monetaria y la privación básica.

Por último, el grado de urbanización del territorio y la región de residencia también condicionan, a veces de manera importante, la relación entre niveles de renta y privación material. Las zonas poco pobladas tienen tasas de pobreza monetaria elevadas (un 28,3%), pero niveles moderados de privación básica (un 19,7%) y en vivienda (un 6%). Las zonas muy pobladas, en cambio, pierden posiciones cuando se analizan los niveles de privación básica, así como también, aunque en menor medida, los de privación en vivienda. El análisis por Comunidades Autónomas complementa el cuadro anterior, mostrando resultados que confirman, en lo esencial, los obtenidos para el año 2000 con datos del PHOGUE: Extremadura y Castilla-La Mancha, las Comunidades con mayores tasas de pobreza monetaria (rondando el 30% en Castilla-La Mancha y el 40% en Extremadura), muestran tasas de privación básica moderadas, del 16% y el 21%, respectivamente, por debajo de las obtenidas para regiones como Murcia (23%), Andalucía (28%) y, muy especialmente, Canarias (41%). Esta última Comunidad presenta también la peor situación en vivienda, con un 18% de su población en hogares que declaran dos o más problemas. Aunque con diferencias menos marcadas que las observadas en Extremadura y Castilla-La Mancha, las regiones de la España interior, salvo Madrid, mejoran su posición al analizar la privación en condiciones de vida, respecto al panorama que ofrecen las tasas de pobreza monetaria. Por el contrario, Comunidades como Baleares, la Comunidad Valenciana, Madrid o Cataluña pierden puntos al tener en cuenta la privación material. En cuanto al norte peninsular, en todas las regiones, incluida Navarra, se registran tasas de baja renta algo superiores a las de privación básica, pero con diferencias en general poco marcadas.

[25]
Este problema puede solventarse en parte mediante una modificación del concepto de renta empleado para identificar a la población pobre, incluyendo el alquiler imputado por la vivienda en propiedad y/o descontando de los ingresos los gastos asociados a la vivienda. Según nuestros propios cálculos, ambas opciones tienen como resultado un patrón de pobreza más coincidente con el que resulta de analizar la privación material, en términos de edades, tipos de hogar, régimen de tenencia de la vivienda y zonas geográficas.

8 Conclusiones

Uno de los rasgos distintivos de la evolución de la sociedad española en las dos últimas décadas ha sido el desarrollo de un intenso proceso de modernización económica, que ha permitido un importante recorte de las diferencias respecto a los niveles medios de renta de los países más ricos de la UE. Desde la perspectiva del desarrollo social, esta mejora suscita diferentes tipos de interrogantes, que abarcan desde aquellos referidos al modo en que el crecimiento en el nivel medio de vida se ha traducido en mejoras de los hogares con menores recursos económicos hasta otros relacionados con la compatibilidad de tal proceso con la persistencia de carencias notables tanto en las condiciones de vida de los hogares españoles como en espacios fundamentales de la actuación del sector público.

La recomposición del puzzle resultante de poner en juego las distintas fuentes disponibles permite afirmar la consolidación, durante la última década, de un posible cambio estructural en el modelo distributivo en España. Después de varias décadas de reducción continuada de la desigualdad en la distribución de la renta entre los hogares españoles, tal proceso se frena desde el primer tercio de los años noventa. Sin poder hablar de aumentos de las diferencias en el reparto de la renta, los indicadores de desigualdad se mantienen en el último tercio de la primera década del siglo XXI a un nivel muy similar al de los primeros años noventa. La sociedad española habría pasado, según nuestros resultados, de un modelo prolongado de reducción de las desigualdades económicas —incluso en periodos de ralentización de la economía y deterioro del empleo— a otro caracterizado por la estabilidad en las tendencias de la distribución de la renta.

Frente a la idea extendida de que la mejor forma de favorecer el bienestar es conseguir altas tasas de crecimiento económico y elevados niveles de creación de empleo, la experiencia española parece desdecir tal estereotipo. Si bien es cierto que hasta fechas relativamente recientes en todas las etapas de expansión de la economía española la desigualdad en la distribución de la renta se había reducido con carácter sistemático, la ausencia de mejoras distributivas en un contexto de notable dinamismo de la actividad

económica y, sobre todo, de intensa creación de empleo, supone otro elemento de ruptura con el patrón distributivo previo.

Otro elemento diferenciador del comportamiento de la desigualdad en la etapa reciente es el distanciamiento de los indicadores medios de la UE. La explotación de la información homogénea disponible permite observar unas diferencias muy marcadas y persistentes entre los países de la UE, relacionadas con la distribución de la riqueza y el capital humano, el mercado laboral o la estructura demográfica. Como cambio de tendencia respecto al modelo distributivo anterior, destaca que, mientras que para varios países de la UE se aprecia una tendencia favorable tanto en lo que se refiere al crecimiento de las rentas como a la reducción de la desigualdad, en España, que partía a comienzos de los años noventa de posiciones similares a las de Irlanda, Italia o Reino Unido, la tendencia es de sensible alejamiento, con un comportamiento menos favorable de la desigualdad.

La falta de traducción de las mejoras de la renta media en reducciones de la desigualdad resulta de factores muy diversos, encontrando claves explicativas tanto en el ámbito de generación de las rentas primarias de los hogares como en los límites de la intervención pública con objetivos redistributivos. La falta de correspondencia entre la tendencia observada de la relación entre el empleo y la distribución de la renta se explica por el tipo de empleo creado. La incidencia de la pobreza entre los trabajadores asalariados es, de hecho, la mayor de las últimas décadas. El rasgo más diferencial, en cualquier caso, respecto a los determinantes del modelo distributivo previo es el diferente efecto que sobre la reducción de las desigualdades económicas han pasado a tener los principales instrumentos redistributivos. Desde mediados de los años noventa, las sucesivas rebajas de los tipos impositivos han supuesto una menor capacidad redistributiva por la pérdida de recaudación. Los mayores límites en la contribución de la intervención pública a la reducción de la desigualdad corresponden a las políticas de gasto en servicios y prestaciones sociales. Después de varios años de acercamiento de las cifras relativas del gasto social a los niveles medios de la Unión Europea, la brecha volvió a ampliarse a partir del primer tercio de los años noventa. Los recursos empleados en esta parcela de la intervención pública resultan impropios para nuestro nivel de desarrollo económico.

No es extraño, en este contexto, que el efecto redistributivo de las prestaciones sociales, que en décadas anteriores fue el principal determinante de la corrección de la desigualdad, haya visto reducida su magnitud. El incremento de las prestaciones sociales ha sido considerablemente menor que el de etapas anteriores y la intensidad protectora ofrecida es hoy inferior a la de hace dos décadas. El resultado ha sido una menor incidencia del sistema de prestaciones sociales sobre los indicadores de desigualdad.

Uno de los ámbitos más relevantes para la interpretación de la desigualdad en la España contemporánea es el territorial. Existe una abundante evidencia empírica sobre el truncamiento en la última década de la tendencia a la reducción de las diferencias económicas regionales, aproximadas por el PIB per cápita. Persisten también diferencias importantes cuando las diferencias entre las Comunidades Autónomas se miden por la diferente extensión de la desigualdad dentro de cada región. Existe, en cualquier caso, un proceso de convergencia en los niveles de desigualdad dentro de cada territorio en el largo plazo, si bien las diferencias todavía son muy acentuadas. Cabe contemplar, por tanto, con cierta incertidumbre el efecto que puede tener en el largo plazo el proceso de descentralización territorial de algunos de los servicios básicos de bienestar social. Si se acepta el objetivo de mantener tales diferencias en un rango de variación relativamente estrecho parece imprescindible el diseño coordinado de mecanismos de corrección de las desigualdades intraterritoriales.

La aparición de nuevas fuentes de datos sobre los hogares permite añadir al retrato de la distribución de la renta en la sociedad española la perspectiva más amplia de la riqueza. Nuestras estimaciones revelan que la vivienda representa más de la mitad de la riqueza de los hogares españoles, lo que les hace especialmente sensibles a las condiciones cambiantes de dicho mercado. Destaca también que cerca de un 45% de los hogares españoles poseen

algún tipo de deuda, ligada, en la mayoría de los casos, a la propia adquisición de activos inmobiliarios. El dato más destacado es que en España el grado de concentración de la riqueza es superior al de la renta. Así, el 1% de los hogares más ricos en términos de riqueza acumula más del 12% del total, mientras que en el caso de la renta el porcentaje que corresponde al 1% con mayor nivel de renta no llega al 7%. La desigualdad de la riqueza resulta especialmente acusada en los activos distintos de la vivienda. En concreto, más del 78% del valor de las propiedades inmobiliarias diferentes de la vivienda principal, casi un 88% del valor de los negocios por cuenta propia y más de un 92% del valor de las acciones están en manos del 20% de los hogares más ricos.

En el otro extremo de la distribución de la renta —la pobreza—, las diferentes fuentes disponibles arrojan un resultado similar: la pobreza sigue afectando a una quinta parte de los hogares españoles, con resultados muy robustos según la aplicación de diferentes criterios metodológicos. Permanece enquistado, además, en la estructura social española un segmento de pobreza extrema, que comprendería entre un 2,6% y un 4% de la población, según se considere, respectivamente, el 25% o el 30% de la renta mediana ajustada. La expansión cobrada por el sistema de prestaciones asistenciales habría servido para aliviar las situaciones de pobreza extrema en un colectivo amplio de hogares, pero sin resultar suficiente para eliminarla en un segmento no desdeñable de población.

Las tasas de pobreza son muy similares a las que ya existían décadas atrás, manifestándose, por tanto, en el caso de la pobreza los mismos rasgos ya enunciados para las tendencias de la desigualdad. En primer lugar, y en clara ruptura con la tendencia de décadas anteriores, desde el primer tercio de los años noventa la pobreza ha dejado de reducirse. En segundo lugar, contrasta la ausencia de cambios significativos en los indicadores de pobreza con el notable crecimiento registrado por la actividad económica y el empleo. Y, en tercer lugar, tal como se ha señalado en el caso de la desigualdad, los indicadores de pobreza siguen manteniéndose muy elevados en el contexto europeo. España sigue encajada en un cluster periférico dentro de la Unión Europea y es el único de los países, salvo Irlanda, que partiendo de altos niveles de pobreza no ha conseguido reducciones sustanciales de las tasas. Esta situación no se compensa por una hipotética mayor movilidad, dado que los patrones de cronificación de la pobreza en España muestran una mayor generalización de las situaciones de pobreza permanente que en el promedio de los principales países de la UE.

La ausencia de cambios en los indicadores de pobreza no debe ocultar la existencia de algunos cambios de notable calado en el riesgo relativo de algunos grupos de población, que son hoy considerablemente más vulnerables socialmente que al principio de los años noventa. Las estimaciones realizadas en este trabajo revelan que las tasas de pobreza de las personas mayores en España superan la media de la población y son crecientes, además, en el tiempo. Este dibujo contrasta con el que parecía perfilarse en décadas anteriores, sobre todo en los años ochenta, periodo en el que el riesgo de pobreza de las personas mayores registró una importante caída hasta situarse por debajo de los valores medios de la sociedad española. Persiste, además, una notable diferenciación por sexos, al presentar las mujeres mayores de 65 años tasas significativamente superiores a las de los varones. Los niveles de ahorro y de vivienda en propiedad también son más altos en las personas mayores, pero sus viviendas están afectadas por más carencias y el equipamiento del hogar resulta insuficiente en muchos casos.

Una de las notas más sobresalientes del nuevo análisis de la pobreza en España es el redescubrimiento de la pobreza infantil. La tasa de pobreza infantil en España no sólo es mayor que la de la media de la población —uno de cada cuatro niños vive con rentas por debajo del umbral—, sino que es una de las más altas de la UE-25. Esta realidad es especialmente visible en el caso de los hogares monoparentales o de las familias numerosas. Entre los factores que explican esta situación destaca, en primer lugar, que el bienestar económico de los niños se ha hecho cada vez más dependiente de las rentas del tra-

bajo, aumentando su riesgo de pobreza cuando los sustentadores carecen de estabilidad laboral. El otro gran factor determinante es el sistema de prestaciones sociales. La red actual de prestaciones monetarias aporta una menor protección relativa a la infancia que al resto de la población y, además, esta contribución ha disminuido en el tiempo.

Con todos los límites inherentes a los intentos de medir las diferencias de pobreza por sexos, destaca la persistencia de tasas mayores en el caso de las mujeres que en el de los hombres. Los resultados presentados demuestran que este mayor riesgo no sólo está asociado a determinadas tipologías de hogar, sino a características muy concretas del mercado de trabajo. A pesar de la positiva evolución experimentada en los últimos años, las brechas en salarios, tasas de actividad y empleo siguen siendo muy elevadas. Además, la segregación horizontal y vertical en las ocupaciones propicia una sobrerepresentación femenina en contratos a tiempo parcial mal remunerados y, en general, en ocupaciones con bajos salarios. Las implicaciones sobre la pobreza son notables, hasta el punto de que en algunos grupos, como los hogares monoparentales, se reduciría sustancialmente la pobreza si el trabajo femenino fuese retribuido como el masculino.

La mayor novedad en el patrón de pobreza en España es, probablemente, la emergencia de la inmigración como uno de los colectivos con mayor riesgo y con mayor peso relativo en la población. Los bajos niveles salariales, la segregación ocupacional, la necesidad de atender altas cargas familiares, tanto en el país de origen como en el de destino, y un acceso más limitado a algunos de los servicios sociales básicos hacen que el riesgo de pobreza de la población inmigrante sea considerablemente superior al de la población nacional. Pese a que las encuestas con origen censal no recogen adecuadamente el peso de la población inmigrante en la estructura demográfica española, ofrecen signos suficientemente visibles de su mayor vulnerabilidad, duplicando varias nacionalidades las tasas de pobreza de los españoles y casi triplicándolas en el caso de la pobreza extrema. Los inmigrantes, además, presentan unos indicadores de privación, especialmente en vivienda, muy superiores a los de los hogares españoles. Esta realidad introduce notables tensiones en el patrón distributivo español y suscita la necesidad de respuestas más decididas de la intervención pública.

La asunción de la clásica dicotomía entre viejos y nuevos pobres como superada ha orillado la pobreza en el medio rural del debate sobre las tendencias generales de la situación de los hogares con menores recursos. El intenso proceso de envejecimiento de la población rural ha hecho a esta cada vez más dependiente de las transferencias sociales, por lo que las tendencias de la pobreza en este medio son, en muchos casos, similares a las de las personas mayores. No obstante, existen nuevos datos que permiten cualificar este tipo de análisis. El nuevo contexto dinámico que afecta a estos territorios provoca la aparición de nuevos problemas y la intensificación de otros ya existentes. La descomposición establecida en este trabajo entre causas estructurales —las características personales o familiares determinan la pobreza— y territoriales —las circunstancias del territorio son las que influyen en mayor medida en la pobreza— nos ha permitido encontrar un peso similar de ambos factores en la extensión de la pobreza en los diferentes tipos de hábitat, haciendo necesaria la combinación de actuaciones orientadas tanto a paliar las insuficiencias provocadas por las características individuales de los hogares como aquellas que tratan de incidir sobre la dinámica de los territorios.

Un aspecto clave en la explicación de la resistencia a la baja de las tasas de pobreza se encuentra en las debilidades del sistema de prestaciones sociales específicamente destinadas a combatir la insuficiencia de ingresos. La diferente evolución de las distintas prestaciones que conforman la última red de seguridad económica ha agudizado las diferencias en la cobertura recibida por los distintos grupos de población. El principal resultado del actual mosaico de esquemas es la existencia de niveles de protección muy diferentes por grupos de población, destacando, sobre todo, la diferente protección de hogares activos e inactivos, siendo considerablemente más intensa la que reciben los segundos. Cabe hablar también de ciertos problemas

de inequidad interterritorial en algunas de estas prestaciones, con diferencias crecientes y asociadas con la capacidad económica de cada área geográfica. Pero, sobre todo, destaca que a pesar de la extensión de la red de protección esta sigue resultando insuficiente para muchos hogares y muestra abundantes límites para rebajar los altos niveles de precariedad de la sociedad española.

La gran mayoría de la población residente en España puede permitirse en la actualidad una comida adecuada, un gasto de calefacción suficiente para mantener una temperatura adecuada dentro de la vivienda en los meses fríos, un automóvil, comprar bienes duraderos básicos para el hogar y asistencia médica y dental cuando esta es necesaria, y una mayoría algo más exigua, pero mayoría al fin y al cabo, no manifiesta ningún problema para permitirse una pauta de consumo que se ha generalizado rápidamente entre las nuevas generaciones de españoles. Además, la población habita viviendas que tienen casi siempre las instalaciones sanitarias básicas, aunque algunas presentan problemas de humedades u otros síntomas de deterioro, carecen de luz natural suficiente o tienen un tamaño inadecuado en relación con el número de miembros del hogar. Cabe destacar, sin embargo, que en los últimos años el incremento del abanico de bienes y actividades accesibles a la población ha ido acompañado por el repunte de los indicadores de dificultades financieras de las economía familiares, en especial en lo referido a la carga que suponen los gastos asociados a la vivienda, así como por un mayor descontento con la calidad del entorno.

El análisis del perfil socioeconómico y territorial de los grupos con mayores niveles de privación material no modifica radicalmente la lista de factores de riesgo asociados a las situaciones de pobreza monetaria, pero sí altera en cierta medida su importancia relativa. En comparación con los hogares de renta baja, los hogares peor situados en términos del índice básico de privación muestran un perfil más joven, más asalariado, más femenino, más urbano, más arrendatario de la vivienda y (poco a poco) también más extranjero. Un dato preocupante es la sobrerrepresentación de las familias con niños dentro del grupo que sufre simultáneamente baja renta y privación material, debido principalmente a las dificultades que experimentan las familias numerosas y las monoparentales. En este último grupo, que tiene, como es sabido, un peso demográfico creciente, los problemas se extienden incluso a muchas familias que no son consideradas pobres por su nivel de ingresos.

Por último, una de las características de la pobreza en España que más relevancia tiene para el diseño adecuado de la intervención social es la singularidad de su dinámica. Tras el hecho estilizado de la estabilidad de las tasas en los últimos años se esconde una rica realidad respecto de la dimensión temporal del fenómeno. Nuestros resultados confirman que España registra un alto porcentaje de pobres transitorios, en comparación con otros países que tienen niveles similares de pobreza e incluso con aquellos que registran tasas de pobreza más altas. Además, en un porcentaje muy elevado, la pobreza transitoria resulta ser de tipo recurrente. Esta evidencia, ciertamente, está relacionada con las singularidades de nuestro mercado de trabajo y suscita serios interrogantes respecto a las implicaciones de la flexibilización de los mercados de trabajo sobre el bienestar de las familias que dependen de los ingresos laborales de individuos que son activos. Los contratos temporales implican un incremento de la probabilidad de experimentar pobreza no sólo a corto sino también a medio y largo plazo. Una última conclusión relevante es que la mayoría de las transiciones dentro y fuera de la pobreza están relacionadas con cambios laborales de los miembros del hogar o con las transferencias sociales recibidas. Tales resultados refuerzan la necesidad de adecuar la red de prestaciones sociales a niveles que reduzcan la recurrencia de la pobreza y a considerar la legislación laboral como un instrumento crucial para limitar las entradas en dicho estado.

9 Bibliografía

ALÁEZ, R., y ULLIBARRI, M. (2000): «Discriminación salarial por sexo: un análisis del sector privado y sus diferencias regionales en España», *Información Comercial Española*, 789, . 117-138.

ALCAIDE, A., y J. (1983): «Distribución personal de la renta española en 1980», *Hacienda Pública Española,* 85, 485-509.

ALGUACIL *et al.* (2000): *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial*. Madrid: Fundación FOESSA.

ALVAREDO, F., y SÁEZ, E. (2006): «Income and Wealth Concentration in Spain in a Historical and Fiscal Perspective». Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n.º 5836, September.

ÁLVAREZ, C.; AYALA, L.; IRIONDO, I.; MARTÍNEZ, R.; PALACIO, J. I., y RUIZ-HUERTA, J. (1996): *La distribución funcional y personal de la renta en España. Un análisis de sus relaciones*. Madrid: Consejo Económico y Social.

ÁLVAREZ, S.; PRIETO, J., y SALAS, R. (2002): «The evolution on income inequality in the European Union». Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales 2002/10.

ARCARONS, J., y CALONGE, S. (2003): «El Impuesto sobre el Patrimonio: un modelo de microsimulación para el análisis de sus reformas», en *X Encuentro de Economía Pública*, Tenerife, febrero 2003.

ARRANZ, J. M., y CANTÓ, O. (2008): «Measuring the effect of spell recurrence on poverty dynamics». Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, PT 05/08.

ATKINSON, A. B. (1970): «On the Measurement of Inequality», *Journal of Economic Theory*, 2, 244-263.

AYALA, L.; JURADO, A., y PEDRAJA, F. (2006): «Desigualdad y bienestar en la distribución intraterritorial de la renta, 1973-2000», *Investigaciones Regionales* 8, 5-30.

AYALA, L.; MARTÍNEZ, R., y RUIZ-HUERTA, J. (1993): «La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada», en AA.VV: *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. II. Madrid: Fundación Argentaria.

AYALA, L.; MARTÍNEZ, R., y SASTRE, M. (2006): *Familia, infancia y privación social*. Madrid: Cáritas y Fundación FOESSA.

AYALA, L., y ONRUBIA, J. (2001): «La distribución de la renta en España según datos fiscales», *Papeles de Economía Española*, 88, 89-112.

AYALA, L., y PALACIO, L. (2000): «Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes»,

Revista de Economía Aplicada, vol. VIII, 35-70.

Ayala L., y Sastre M. (2004): «Europe vs. The United States: Is There a Trade-Off Between Mobility and Inequality?», *Journal of Income Distribution*, vol. 13, 56-75.

— (2005): «La movilidad de ingresos en España: estructura y factores determinantes», *Revista de Economía Aplicada*, vol. XIII, 123-158.

— (2007): «Políticas redistributivas y desigualdad», *Información Comercial Española*, n.º 837, 2007, 117-138.

— (2008): «What Determines Income Mobility Differences Across the European Union?», *Empirical Economics* (en prensa).

Azpitarte, F. (2008): «The Household Wealth Distribution in Spain: the Role of Housing and Financial Wealth», ECINEQ Working Paper Series, 2008-83.

Bárcena, E., y Cowell, F. A. (2006): «Static and Dynamic Poverty in Spain, 1993-2000», *Hacienda Pública Española* 179, 51-78.

Bosch, A.; Escribano, C., y Sánchez, I. (1989): *Evolución de la pobreza y la desigualdad en España: Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares 1973-74 y 1980-81*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Bover, O. (2004): «Spanish Survey of Household Finances (EFF): Description and Methods of the 2002 Wave», *Occasional Paper*, n.º 0409, Bank of Spain.

Bradbury, B.; Jenkins, S. P., y Micklewright, J. (2001): «Beyond the snapshot: a dynamic view of Child Poverty», en Bradbury, B.; Jenkins, S. P., y Micklewright, J. (eds): *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge University Press.

Cantó, O. (1996): Poverty Dynamics in Spain: A Study of Transitions in the 1990's, London School of Economics and Political Science, Distributional Analysis Programme Discussion Paper, n.º 15, February.

— (1998): *The Dynamics of Poverty in Spain: The Permanent and Transitory Poor*, Ph.D. Thesis. European University Institute.

— (2000): «Income mobility in Spain: how much is there?», *Review of Income and Wealth*, vol. 46, 85-102.

— (2002): «Climbing out of poverty, Falling back in: Low incomes stability in Spain», *Applied Economics*, 34, 1903-1916.

— (2003): «Finding out the routes to escape poverty: the relevance of demographic vs. labour market events in Spain», *Review of Income and Wealth*, 49, 569-589.

Cantó, O.; Gradín, C., y Del Río, C. (2003): «La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el periodo 1985-1995», *Hacienda Pública Española* 167-4, 87-119.

— (2006): «Poverty statics and dynamics: Does the accounting period matter?», *International Journal of Social Welfare*, 15, 209-218.

— (2007): «What Helps Households with Children in Leaving Poverty? Evidence from Spain», *Research on Economic Inequality*, 14,1-29.

Cervini, M., y Ramos, X. (2008): «Long Term Earnings Inequality, Earnings Instability and Temporary Employment in Spain: 1993–2000», IZA DP, n.º 3538.

Corak, M. (2005): «Principles and Practicalities in Measuring Child Poverty», UNICEF Innocenti Working Paper 2005-01 (disponible en www.unicef.org/irc).

De la Rica, S.; Dolado J. J., y Llorens, V. (2008): «Ceiling or Floors?: Gender Wage Gaps by Education in Spain», *Journal of Population Economics* (en prensa).

Del Río, C., y Alonso-Villar, O. (2008): «Diferencias entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo: desempleo y salarios», en M. Pazos Morán (dir.): *Economía e Igualdad de Género: Retos de la Hacienda Pública en el Siglo XXI*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 93-129.

Del Río, C.; Gradín, C., y Cantó, O. (2006a): «The measurement of gender wage discrimination: The distributional approach revisited», ECINEQ WP 2006-25.

— (2006b): «La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo y sus efectos sobre la pobreza», *Administración y Ciudadanía* (Escola Galega de Administración Pública), vol. 1 (3), 31-56.

— (2008): «Pobreza y discriminación salarial por razón de género en España», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, vol. 184 (1), 67-98.

EUROSTAT (2008): http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/

Fernández, A.; Martín, G.; Bárcena, E., y Lacomba, B. (2004): «Dinámica de la pobreza a corto plazo en España y Reino Unido a través de los datos del Panel de Hogares Europeo», *Estadística Española*, 46, 461-488.

García, J.; Hernández P. J., y López-Nicolás, Á. (2001): «How wide is the gap? An investigation of gender wages differences using quantile regression», *Empirical Economics*, 26, 149-167.

García, C.; Malo M. A., y Toharia, L. (2001): *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

García I., y Toharia, L. (1998): «Paro, Pobreza y Desigualdad en España», *Ekonomiaz*: Revista Vasca de Economía, 40, 134-165.

García Lizana, A., y Martín Reyes, G. (1994): «La pobreza y su distribución territorial», en Juárez, M. (ed.): *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Gardeazábal, J., y Ugidos, A. (2005): «Gender wage discrimination at quantiles», *Journal of Population Economics*, 18 (1), 165-179.

Gradín, C.; Cantó, O., y Del Río, C. (2008): «Inequality, poverty and mobility: Choosing income or consumption as a welfare indicator», *Investigaciones Económicas*, vol. XXXII (2), 169-200.

Gradín, C., y Del Río, C. (2008): «Aspectos distributivos de las diferencias salariales por razón de género en España: un análisis por subgrupos poblacionales», *Papeles de Trabajo* 6/08, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Gradín, C.; Del Río, C., y Cantó, O. (2006): «Poverty and Women's Labour Market Activity: The Role of Gender Wage Discrimination in the EU», ECINEQ WP2006-40, May, Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ).

Harker, L. (2001): «Measuring wider aspects of poverty and social exclusion», en «Indicators of Progress. A discussion of approaches to monitor the Government's strategy to tackle poverty and social exclusion», *CASEreport* 13, Centre for Analysis of Social Exclusion.

Izquierdo, M., y Lacuesta, A. (2006): «Wage Inequality in Spain: Recent Developments», *Documento de Trabajo* n.º 0615, Banco de España.

Jurado, A., y Pérez-Mayo, J. (2008): «Pobreza y territorio», Universidad de Extremadura (mimeo).

Martín-Guzmán, P. (1996): *Pobreza y Desigualdad en España*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Martínez, R. (2007): «Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica», *Documentos de Trabajo de la Fundación Alternativas*, n.º 120.

Martínez, R.; Ruiz-Huerta J., y Ayala, L. (1998): «Desigualdad y pobreza en la OCDE: una comparación de diez países», *Economiaz*, 40, 42-67.

Naredo, J. M. (1993): «Composición y Distribución de la Riqueza de los Hogares Españoles», *I Simposio sobe Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Fundación Argentaria, Madrid, vol. III, 7-42.

Navarro, C. (2006): *La exclusión en vivienda en España. Un análisis económico de su extensión, dinámica y efectos sobre el bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.

OCDE (2001): *Employment Outlook* (Chapter 2: «When money is tight: poverty dynamics in OECD countries»). París: OECD.

— (2006): *Employment Outlook* (Statistical Annex). París: OCDE.

Oliver, J.; Ramos, X., y Raymond, J. L. (2001): «Anatomía de la Distribución de la Renta en España, 1985-1996: La Continuidad de la Mejora», *Papeles de Economía Española* 88, 67-88.

Osberg, L., y Sharpe, A. (2005): «How Should We Measure the "Economic" Aspects of Well-Being», *Review of Income and Wealth*, 51, 311-336.

Pascual, M., y Sarabia, J. M. (2004): «Factores determinantes de la distribución personal de la renta: un estudio empírico», *XII Encuentro de Economía Pública*, Barcelona.

Renes, V. (Coord.)(2000): *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio*. Madrid:FOESSA - Cáritas.

Ruiz-Castillo, J. (1987): *La medición de la pobreza y la desigualdad en España*, Banco de España, Estudios Económicos, n.º 42, Madrid.

— (1993): «La distribución del gasto en España de 1973-74 a 1980-81», en AA.VV: *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. II. Madrid: Fundación Argentaria.

Silverman, B. W. (1986): «Den sity Estimation for Statistics and Data Analysis», in Monographs on Statistics and Applied Probability series, CRC Press.

Simón, H.; Ramos R., y Sanromá, E. (2008): «Evolución de las diferencias salariales por razón de sexo» (próximo a aparecer en *Revista de Economía Aplicada*).

Vleminckx, K., y Smeeding, T. (2001): «Ending Child Poverty in Industrialised Nations», en Vleminckx, K., y Smeeding, T. M. (eds): *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What do we know?* Bristol: The Policy Press.

Zaidi, A.; Makovec, M.; Fuchs, M.; Lipszyc, B.; Lelkes, O.; Rummel, M.; Marin, B., y Vos, K. (2006): *Poverty of Elderly People in EU25*. Viena: European Centre for Social Welfare Policy and Research.



La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación

Coordinadores

Miguel Laparra

Begoña Pérez Eransus

Autores

Ángel García García

Fco. Javier Giménez Marín

Miguel Laparra

Anna Obrador

Begoña Pérez Eransus

Manuel Pérez Yruela

Víctor Renes

Raúl Ruiz Villafranca

Sebastián Sarasa

Joan Subirats

Manuel Trujillo

Gabriela del Valle

Cristina Villar Herránz

Thomas Ubrich

3 La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación

1. Introducción 175

2. ¿Qué entendemos por exclusión social? 177

3. Un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión 207

4. Las características de los hogares afectados por procesos de exclusión 221

5. La configuración del espacio social de la exclusión en España 241

6. Perdedores en tiempos de bonanza 263

7. La dimensión territorial de la exclusión social 279

8. Conclusiones 289

9. Bibliografía 293

1 Introducción

Los problemas de cohesión social en una determinada sociedad no se limitan exclusivamente a las diferencias que pueda implicar una distribución desigual de los ingresos. Por ello necesitamos herramientas conceptuales y metodológicas que complementen la perspectiva sobre las diferencias de riqueza que existen en nuestras sociedades, y a partir de esta necesidad es como aparecen los estudios sobre exclusión social.

Los estudios de pobreza, concebidos habitualmente como estudios de la distribución de los ingresos (o los gastos) o sobre la privación en el acceso a determinados bienes y servicios, nos han aportado información muy significativa sobre las fuertes desigualdades sociales en estos ámbitos. Los estudios de pobreza han experimentado, además, importantes mejoras en las últimas décadas, superando determinados problemas de comparabilidad (como las economías de escala en los hogares), complejizando los indicadores (al introducir medidas de intensidad de la pobreza, como el *poverty gap*) y desarrollando análisis más dinámicos, a partir de las encuestas panel (identificando la pobreza persistente).

Sin embargo, estos interesantes análisis siguen basándose exclusivamente en una dimensión económica (monetaria) de la desigualdad. La constatación de la multidimensionalidad y la complejidad que presentan los problemas sociales de los sectores de población más desfavorecidos (que no son exclusivamente la falta de ingresos) hace que sea necesario complementar ese análisis de las desigualdades económicas con otra perspectiva más omnicomprensiva.

Al plantear el análisis de la exclusión social intentamos en primer lugar identificar, cuantificar y describir estos procesos a partir de una metodología coherente con la concepción multidimensional que presentan. Este planteamiento trata de ser la base para, a continuación, avanzar en un abordaje más explicativo de los procesos de exclusión social que incorporen una perspectiva más dinámica, que expliciten la lógica espacial con la que se presentan y que nos permitan entender mejor las causas que los provocan.

Con estos objetivos hemos construido un *índice sintético de exclusión*, a partir de una batería amplia de 35 indicadores que facilita el análisis de la exclusión sobre la base de dos criterios: por un lado, permite identificar aquellos hogares que sufren dificultades en cada una de las dimensiones que se han identificado en los procesos de exclusión social y analizar su distancia con la situación del conjunto de la sociedad; por otro lado, permite la construcción de un sistema de agregación que evidencie el factor acumulativo de la exclusión social.

A nuestro modo de ver, avanzar en estas dos líneas de trabajo, el consenso en torno a una herramienta de medición y el análisis dinámico de los factores de exclusión e inclusión, permite profundizar en el conocimiento y favorece una orientación más eficaz y preventiva de las políticas de inclusión. A pesar de ser una herramienta imperfecta, sujeta a discusión, susceptible de muchas críticas y que sin duda habrá que mejorar en el futuro, se nos muestra de una gran utilidad práctica para el diagnóstico social aplicado a la intervención. El trabajo conjunto de diversos equipos de investigación en este capítulo es un paso importante en la búsqueda de este consenso metodológico que habrá que seguir ampliando en el futuro.

En este capítulo partimos de explicitar los planteamientos teóricos y los argumentos de nuestra concepción de la exclusión social, así como las orientaciones metodológicas que tomamos (apartado 2). En este sentido, hemos de agradecer las aportaciones de los análisis monográficos que se explicitan en los distintos epígrafes y que dan cuenta de la diversidad de situaciones que encontramos en el *espacio social de la exclusión.*

A partir de este planteamiento inicial explicamos la forma en la que se ha construido el sistema de indicadores y su agregación en un índice sintético que nos permite dimensionar los procesos de exclusión social en la sociedad española (apartado 3). Pretendemos con esto invitar a construir una «convención» que, aún con una cierta dosis de arbitrariedad, nos dote de un instrumento útil para la comparación de las situaciones de exclusión social a nivel territorial y de los distintos grupos sociales. A continuación, presentamos una descripción de las principales características de los hogares afectados por la exclusión social (apartado 4) y un análisis de la incidencia que presenta la exclusión en los distintos grupos sociales y de los factores que nos ayudan a explicarla (apartado 5). Hemos pretendido también hacer una primera aproximación a la explicación de la dinámica de los procesos de exclusión buscando los factores asociados a los riesgos de caída, a la pérdida del bienestar (apartado 6), así como aproximarnos desde otra perspectiva, a partir de los resultados de diversos proyectos de investigación, a la forma en la que la exclusión social se concreta en el espacio y de cómo el territorio condiciona sustancialmente su dinámica (apartado 7).

Esperamos que nuestra reflexión sea de alguna utilidad para el debate que la sociedad española debe plantearse: cómo construir una sociedad más integrada (respetando la diversidad) y más cohesionada (a pesar de las diferencias). Si es así, habremos contribuido algo a mejorar la situación de los sectores más excluidos, que es la motivación ética que está detrás de este esfuerzo intelectual.

2 ¿Qué entendemos por exclusión social? [1]

Una mirada a la historia es sin duda una buena vía para encontrar las claves de cómo se ha construido el modelo de integración social en las sociedades industriales y cómo se ha ido transformando hasta nuestros días. Sólo así podremos entender los límites que este modelo de integración presenta y, por tanto, las tendencias a la exclusión social que el mismo genera.

La historia del siglo XX, al menos en Europa, puede interpretarse como el resultado de un juego entre la lógica del capitalismo, por un lado (que con la generalización del trabajo asalariado introduce una profunda fractura social)[2], y la lógica de la democracia, por el otro (que extendiendo el estatuto de ciudadanía posibilita un proceso no sólo simbólico, sino de homogeneización social). El resultado de todo ese proceso ha sido la configuración de un impresionante mecanismo de integración social, no exento de contradicciones y conflictos, que denominamos Estado de bienestar o Estado social (Aguilar y Laparra, 2001).

No se trata de un proceso espontáneo, sino que es el triunfo de una estrategia muy tempranamente expresada por pensadores como Stuart Mill, que combinaban liberalismo económico con posiciones socialmente avanzadas (Mill, 1951), y que más que buscar la desaparición de las diferencias sociales, pretendían, en palabras de su discípulo Alfred

[1]
Los elementos teóricos que soportan este análisis son el fruto de un intenso debate entre los equipos que han colaborado en la realización del presente capítulo: Miguel Laparra y Begoña Pérez Eransus, de ALTER, Grupo de Investigación (Departamento de Trabajo Social, Universidad Pública de Navarra), Joan Subirats y Anna Obradors, de IGOP (Universidad Autónoma de Barcelona), Manuel Pérez Yruela y Manuel Trujillo, del IESA de Andalucía, Sebastián Sarasa, de la Universidad Pompeu Fabra, y Víctor Renes, de Cáritas Española. Un avance de este trabajo ha sido ya publicado con anterioridad: Laparra; M., Obradors, A., *et al.* (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas». *Revista Española del Tercer Sector,* 5.

[2]
La descripción de Engels sobre la clase obrera británica del XIX como un pueblo distinto, sometido a unas condiciones de existencia infrahumanas, es un buen ejemplo de esto (Engels, F. [1979]: *La situación de la clase obrera en Inglaterra.* Barcelona: Jucar.) Las reflexiones de Polanyi sobre ese proceso histórico de mercantilización del trabajo humano siguen siendo una referencia ineludible (Polanyi, K. [1989]: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico.* Madrid: Las Ediciones de la Piqueta.)

Marshall, que «las distinciones *oficiales* entre trabajadores y caballeros se vayan borrando; hasta que, al menos por su *ocupación*, todo hombre sea un caballero» (Marshall, 1949)[3].

En torno a este espacio irán confluyendo las distintas fuerzas sociales que han sido claves en la construcción del Estado de bienestar social: desde la democracia cristiana o los liberales hasta la socialdemocracia y los sindicatos.

Casi medio siglo después, en 1949, en una conferencia organizada en Cambridge en honor de su homónimo, T. H. Marshall identificaba con el concepto de *ciudadanía* la esencia de ese proceso integrador. Asumiendo la triple dimensión weberiana, económica, social y política, de los conceptos de clase, estatus y partido, entiende que la ciudadanía es un e*status* que se va construyendo históricamente en tres fases que coinciden con sus tres componentes principales: los derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1977). Justamente en esa época se estaban poniendo en marcha en el Reino Unido, y también en otros países europeos, los enormes mecanismos de protección social diseñados por Lord Beveridge para dar contenido a ese último estadio de la ciudadanía: la ciudadanía social (Beveridge, 1989 [1942]).

El proceso histórico de integración social de la clase obrera desarrollado después fue de tal calibre que para algunos parecía haber alcanzado su máximo éxito: la desaparición de las clases sociales como agentes principales del conflicto social, gracias a la profundización democrática en un contexto de creciente preponderancia e independencia del ámbito político, y dentro de un proceso amplio de mesocratización (Dahrendorf, 1979).

Sin embargo, este proceso de integración social que se extiende durante todo el siglo xx no ha estado ausente de fuertes contradicciones y conflictos, que no eran otra cosa que la profunda contradicción entre ambas lógicas, la lógica de la democracia y la lógica del mercado (Offe, 1990), hasta tal extremo que desde las posiciones de la sociología crítica se veía como parte de una estrategia de alienación y de dominación, constituyéndose el Estado de bienestar en «aparato ideológico» de la clase dominante (Marcuse, 1984). Desde nuestro punto de vista, en cambio, aunque se pueda concebir este macro-mecanismo de integración social como el resultado de las propias contradicciones de clase y de la propia dinámica de enfrentamiento, también hay que reconocer que se trata de un conglomerado de consensos y acuerdos, desarrollados a lo largo del tiempo por las organizaciones que han ido representando, en cada momento, los intereses de los distintos grupos sociales (Esping-Andersen, 1990).

En cualquier caso, en este proceso histórico encontramos presentes cuatro grandes factores que nos identifican la naturaleza del modelo de integración social que se ha construido: los *derechos políticos* (la participación efectiva en el proceso de toma de decisiones) y los *derechos económicos y sociales* (la protección del estatuto del trabajo poniendo límites a su mercantilización, pero también el reconocimiento a la participación de todos en el producto social), funcionando todos sobre el sustrato de los lazos sociales (principalmente a través de la institución familiar, pero también a través de los lazos comunitarios basados en la vecindad, la etnia, la religión u otros elementos) (Commins, 1993) (Laparra, 2000). Es preciso recordar aquí que el modelo tradicional de familia heterosexual asentada en una clara división del trabajo, es la estructura social organizativa que se halla bajo el concepto de ciudadanía y que ha sido por ello una herramienta indispensable en el desarrollo del Estado de bienestar (Obradors, 2006).

Además del peso de la institución familiar y sus formas dominantes en el proceso de integración que se ha ido configurando, tienen especial importancia otras dos: en primer lugar, la *transformación de la relación salarial*, haciendo el empleo más estable, más protegido y regulado, y con una remuneración por encima del nivel de subsistencia («normalarbeitsverhältnis»), y en segundo lugar, el desarrollo de *sistemas de protección social* especializados en cubrir las necesidades básicas de las personas sobre una base de ciudadanía.

Por otro lado, la crisis del Estado de bienestar —que significa transformación más que desaparición de las estructuras de gestión del conflicto— hay que entenderla como un proceso generalizado de pérdida de legitimidad de este modelo de integración social (Habermas,

[3] La cursiva es nuestra.

1973) que se concretó en una intensa crisis fiscal (O'Connor 1987) y en la superación del modelo de relación salarial fordista que había sido la base de su funcionamiento económico (Aglietta, 1987).

En última instancia, esta crisis del Estado social pone de manifiesto los límites de este modelo de integración social que ya habían sido anunciados por Stuart Mill y por Alfred Marshall: la dificultad para hacer llegar a todos el bienestar y la tendencia a que surjan nuevos colectivos de trabajadores no especializados que vuelvan a ser «pasto de la miseria» (Marshall, 1949) o queden condenados a la asistencia institucionalizada a un nivel de subsistencia que coloca al asistido en un estatuto de ciudadanía mutilada (Mill, 1951). Frente al objetivo de la plena integración social, el Estado de bienestar se muestra incapaz de llegar a todos y, cuando lo hace, para ciertos sectores, lo hace por métodos estigmatizantes y punitivos (Castel, 1997). Los cierres sociales que se construyen a partir de las estrategias de los agentes sociales, sobre la base de las tradiciones y de las instituciones de las sociedades preindustriales, deben ser así entendidos como *canalización de las tensiones exclusógenas del capitalismo* (Mann, 1992), y nos configuran un nuevo escenario para la integración marcado por el conflicto social moderno (Dahrendorf, 1990) entre una mayoría satisfecha y una minoría condenada a la exclusión social (Galbraith, 1992).

Este es el escenario, con sus potencialidades integradoras y con sus límites y conflictos, en el que nos movemos a la hora de plantearnos la integración social de las personas excluidas.

2.1. Perspectivas sobre la exclusión social

Las nuevas transformaciones acaecidas en la esfera económica y social y la aparición de nuevos riesgos sociales a partir de los años setenta han debilitado la capacidad protectora del empleo y la estructura familiar, los dos grandes pilares sobre los que se sustentaba la integración en el Estado de bienestar.

Este proceso de cambio social ha llevado a plantear diversas hipótesis acerca del futuro inmediato. Algunas de ellas, como las analizadas en relación con el empleo, apuntan hacia una progresiva dualización de la sociedad en dos grupos de población, uno integrado y otro cada vez más alejado del empleo y la participación social.

La mayor parte de las explicaciones sobre la existencia de la exclusión social giran en torno a tres tipos de enfoque [4].

Los excluidos son personas que no quieren seguir las normas y estilos mayoritarios y a quienes es preciso incentivar y disciplinar. El problema de la exclusión es, por tanto, un problema de falta de incentivos y de motivación por parte de las personas excluidas. Esta visión está presente en las teorías de Murray (1984, 1990) y Mead (1986, 1992, 1997), que avalan la existencia de una infraclase (*underclass*) caracterizada por un avanzado estado de degradación moral que impide a sus miembros asumir el trabajo regular y legal como forma de vida y la familia como institución de reproducción social. El origen de esta autoexclusión no tendría apenas relación con la pobreza económica, sino que estaría vinculada con el debilitamiento de la familia resultante de los movimientos contraculturales de los años sesenta y setenta y una excesiva protección ejercida por el Estado de bienestar, que mediante subsidios a hogares monoparentales y otros, estaría incentivando las conductas y estilos de vida marginales. Las propuestas de actuación pública derivadas de esta concepción de exclusión estarían dirigidas a un rearme moral frente a las ideologías que han debilitado a la familia y a la sustitución de los subsidios públicos por programas que obliguen a sus perceptores a aceptar cualquier oferta laboral que se les proponga. Los teóricos de la infraclase en ningún momento dudan de la eficacia y la legitimidad del sistema de desigualdades existentes ni de la posibilidad de que existan oportunidades laborales para todo el mundo.

La visión anterior que enfatiza la voluntariedad de la exclusión y los incentivos negativos de la protección social está en las antípodas de las teorías que, aceptando la existencia de un núcleo duro de la pobreza con determinadas conductas marginales, busca la explicación en los cambios socioeconómicos producidos con el advenimien-

[4] Basado en Sarasa, S., y Sales, A. (2007): *L'exclusió social a les societats post-industrials: teories i evidències empíriques, Informe presentat a la Sindicatura de Greuges de la ciutat de Barcelona.*

to de la sociedad postindustrial. La desindustrialización y la difusión de la innovación tecnológica han dejado obsoletos a buena parte de los trabajadores con baja formación que en la sociedad industrial podían encontrar un trabajo estable y bien remunerado relacionado con tareas repetitivas en las cadenas de montaje. Esta tendencia viene acompañada por la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y una polarización de la ocupación y de la renta entre los hogares ricos en trabajo y los hogares excluidos del mercado laboral [5]. Los trabajadores poco cualificados excedentes de la industria, la agricultura y la construcción, si encuentran trabajo, suelen hacerlo en el sector servicios, donde las remuneraciones son cada vez más distantes de las obtenidas por los trabajadores ocupados en sectores de elevada productividad y valor añadido (Esping-Andersen, 1999). El proceso de polarización, en conjunción con la lógica del mercado de la vivienda, contribuye al aislamiento social y territorial en guetos marginales (Wilson, 1987, 1996). Por otro lado, la familia como institución está modificando y diversificando su constitución en función de los cambios económicos y culturales producidos en el último tercio del siglo xx[6]. El papel del Estado de bienestar debe ser el de dar cobertura al nuevo abanico de riesgos sociales derivados de los cambios y fomentar las políticas activas de empleo, así como democratizar la formación de capital humano y la conciliación de tareas domésticas y laborales. El principio orientador de estas propuestas está basado en el axioma de que en una sociedad meritocrática y de mercado hay una gradación de recompensas y que los excluidos son los individuos menos productivos. En consecuencia, es preciso mejorar su capital humano y social e introducir a la vez las reformas institucionales, laborales, educativas y de protección social con el fin de que refuercen su capacidad de inclusión. Por tanto, el problema a tratar no es tanto la falta de motivación de los excluidos como las deficiencias de sus capacidades de funcionamiento (Sen, 1995) para insertarse en la sociedad postindustrial.

Por último, la exclusión también es analizada como el resultado de una discriminación activa basada en los intereses estamentales y en los prejuicios en contra de los grupos sociales específicos a causa de su etnia, circunstancias personales o estilos de vida. Sin negar la importancia que tienen las motivaciones y las capacidades de las personas, desde esta perspectiva el énfasis se pone en la negación de oportunidades que padecen grupos sociales estigmatizados. Sin embargo, cuando la exclusión es concebida como la pertenencia a un grupo específico, con lógicas, valores y conductas claramente diferenciados de los de la sociedad mayoritaria, es muy fácil que acabe reforzando esta estigmatización que en nada ayuda a vencer la exclusión.

De los tres bloques teóricos consideramos que el concepto de infraclase —*underclass*— , utilizado sobre todo en EE. UU., está más asociado a la segregación urbanística en guetos de grupos sociales marginales, sobre todo raciales y donde existe una elevada concentración tanto de personas y de hogares desestructurados como de conductas delictivas. Sin negar la importancia que tienen estos enclaves urbanos, y considerando las diferencias que el fenómeno presenta en EE. UU. y los países europeos (Wacquant, 2000), consideramos que circunscribir la exclusión social a este fenómeno urbanístico ofrece una perspectiva muy parcial sobre los procesos que conducen a la exclusión, puesto que el contexto residencial y las conductas delictivas no son las únicas variables asociadas a la

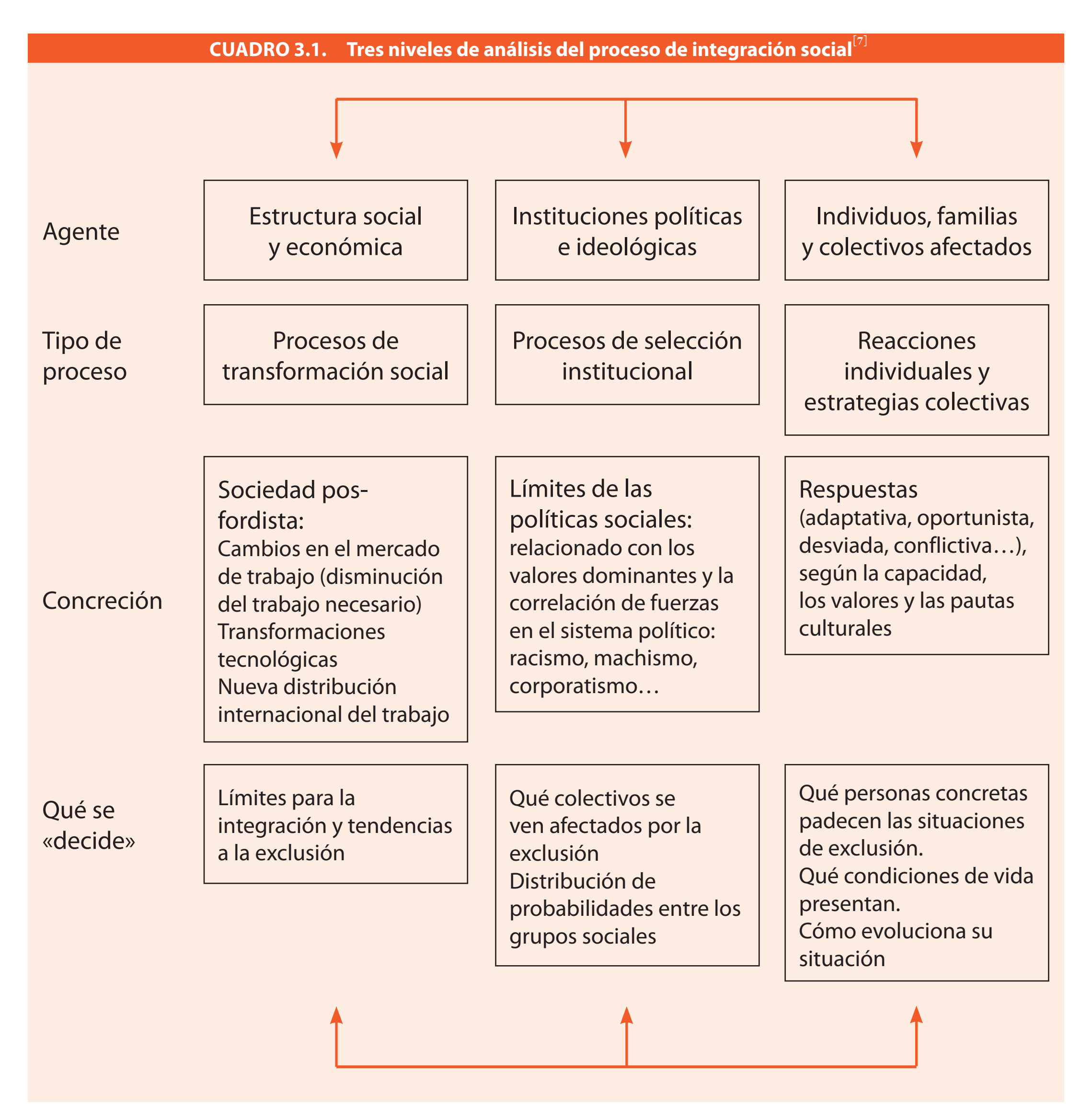
[5]
Para acceder a una introducción al debate de la polarización de los hogares en función de la ocupación y de la renta, véase: Gregg et al. Gregg, P. H., K & Wadsworth, J. (2000): *Measuring the Polarisation on Work Across Households.* Working Paper, www.essex.ac.uk/ilr/eeeg/workshop4., de Graaf and Ultee Graaf , P. M. and W. C. Ultee (2000). United in Employment, United in Unemployment? Employment and Unemployment of Couples in the European Union in 1994. *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe.* D. y. P. S. Gallie. Oxford, Oxford University Press.; Ercolani and Jenkins Ercolani, M. and S. Jenkins (1998). The Polarisation of Work and the Distribution of Income in Britain. University of Essex, Institute for Labour Research and ESRC Research Centre on Micro-Social Change y Sarasa Sarasa, S. (2001). «Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada.» *Revista Internacional de Sociología*(29).

[6]
Sobre la supuesta crisis de la familia occidental y sus causas, véase: Semeeding et al. Smeeding, T., D. P. Moynihan, et al. (2004). *The Future of the Family.* New York, Russell Sage Foundation.; Homeister Hofmeister, H. and M. i. B. Mills, H.P. (2003). «Globalization, Uncertainty and Women's Mid-Career Life Courses: A Theoretical Framework.» *Globalife Working Paper no 45. Department of Sociology I University of Bamberg* (45) y Esping-Andersen Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales.* Barcelona, Ariel.

exclusión. Sin embargo, la dimensión espacial entendida en un sentido más amplio, como territorio en el que confluyen condicionantes históricos, prácticas sociales y políticas públicas, posee un gran poder explicativo sobre las dinámicas particulares de la inclusión y la exclusión social en un contexto determinado (Subirats, Gomà y Brugué, 2005a, y Subirats, 2005).

Entendemos que estas tres visiones sobre la exclusión social no suponen solamente tres posiciones ideológicas más o menos contradictorias entre sí (que también), sino que dan cuenta de procesos sociales distintos que se corresponden con los tres niveles de análisis de la exclusión que pueden verse en el Cuadro 3.1 y que es necesario contemplar conjuntamente para entender cómo se explica la exclusión social: la visión de la exclusión fruto de los cambios socioeconómicos se enmarca en el nivel de los procesos estructurales; la visión que entiende la exclusión fruto de la voluntariedad, en el nivel de los individuos y grupos, y la visión de la exclusión fruto de un proceso de discriminación activa, en el nivel de los procesos institucionales, políticos e ideológicos.

CUADRO 3.1. Tres niveles de análisis del proceso de integración social[7]



[7] Laparra, M.: *Extranjeros en el purgatorio*. Barcelona: Bellaterra, 2003.

Es necesario advertir sobre la simplificación que supone este planteamiento. En primer lugar, porque parece expresar una separación de los procesos, su jerarquización y su ordenamiento en el tiempo, cuando en la realidad esta lectura debe ser mucho más compleja. En segundo lugar, el esquema no expresa suficientemente las contradicciones, la contraposición de fuerzas y de intereses presentes en cada uno de esos procesos, su carácter dialéctico. Aún así, consideramos que dicho esquema puede ser útil para entender la interrelación y la superposición de estos tres tipos de procesos.

Procesos estructurales. La forma en la que se crean los procesos de estructuración y de movilidad social, en constante estado de transformación, prefigura los límites de determinados modelos de sociedad para integrar a todos sus miembros. Podríamos decir, metafóricamente, que en este proceso se decide si en determinada sociedad hay sitio para todos o si hay un déficit de sitios, de lugares sociales[8]. En cualquier caso, la idea que nos interesa destacar aquí es que no todos los modelos de sociedad tienen la misma capacidad integradora. La sociedad posfordista se encontraría en este sentido con tendencias exclusógenas que presentan características y dinámicas distintas (mucho más móviles y fluidas) y que deben ser afrontadas con políticas de integración innovadoras. Es lo que podríamos identificar como sociedad exclusógena (Aguilar, 1993). La constatación de este contexto teóricamente más hostil a escala global no nos es suficiente para entender qué pasa con la integración a escala estatal y local, pero sí nos sitúa en un escenario determinado. A escala planetaria, la posición de España no es en absoluto desafortunada en este sentido y presenta una gran potencialidad integradora, aunque no tanta como otros Estados del norte de Europa, con una posición más aventajada en la división internacional del trabajo. Las transformaciones económicas, demográficas y tecnológicas recientes moldean, pues, una parte fundamental de los factores de exclusión social.

Procesos institucionales, políticos e ideológicos. En segundo lugar, la correlación de fuerzas (políticas) entre los distintos actores sociales se expresa a través de la extensión de determinadas ideologías (racismo, machismo, elitismo o meritocracia, con distintas gradaciones, combinaciones y mecanismos de compensación) y se plasma en intervenciones institucionales de un tipo u otro. A este nivel tendríamos que entender la forma en la que se redistribuye ese déficit de «lugares sociales», cuáles son las normas y los procesos de acceso a ellos, y por tanto cómo se distribuyen las probabilidades de éxito o fracaso en el proceso de integración entre los distintos grupos sociales. En última instancia, quién paga el coste social de las transformaciones en curso, a qué grupos sociales se dirigen sus efectos más perniciosos son preguntas cuya resolución implica procesos de decisión colectiva, complejos, pero reales. Este nivel de análisis trataría de abordar qué decisiones políticas e institucionales se están adoptando a nivel estatal y local, cuán influenciadas se hallan estas por el contexto europeo e internacional y, finalmente qué efectos tendrá todo ello sobre la integración social de las personas excluidas.

Procesos de respuesta, individuales y colectivos. Frente a las dificultades sociales de las personas, ni todos los individuos ni todos los grupos responden de la misma manera. En este proceso, la capacidad, las creencias y los valores, así como los comportamientos y actitudes, van a determinar las vivencias concretas de cada persona, de cada familia y de cada colectividad. La existencia de estrategias más adaptativas (y por tanto más pasivas), más oportunistas (tratando de aprovechar los recursos disponibles para superar las situaciones más difíciles y salir adelante) o las más desviadas (reaccionando de modo conflictivo, violento, en contra de la colectividad) están presentes en unos casos y en otros, y permiten una lectura tanto individual como por colectivos, en determinados casos (Merton, 1992). Este último proceso nos dará la explicación de por qué, partiendo de las mismas condiciones sociales, el resultado final no es el mismo en todos los casos dentro de un grupo social determinado. Es esta una perspectiva

[8]
El concepto de «lugar social» ha sido utilizado en España por Garrido para referirse a las dificultades de los jóvenes a la hora de incorporarse plenamente a la sociedad y a la actividad en concreto, e incluso para explicar el descenso de la natalidad en un contexto social en el que una buena parte de los recursos se destinan a subvencionar a determinados colectivos, reduciendo así la capacidad de acogida para nuevos miembros. Garrido Medina, L. (1994): *Políticas familiares*. III Seminario Internacional «Gumersindo de Azcárate» . Madrid: IESA.

de análisis muy poco desarrollada en nuestro país, a pesar de su gran riqueza y de las potencialidades que presenta.

Sin una diferenciación de estos tres niveles en la discusión, y sin una percepción que sea capaz de tenerlos en cuenta simultáneamente, es difícil avanzar en la explicación de la forma en la que se generan los procesos de exclusión en nuestras sociedades y no caer en la simplificación.

El debate sobre la globalización y sobre sus posibles efectos es sin duda de gran trascendencia para comprender las tendencias de la integración social en las distintas regiones del planeta, pero su análisis excede del objetivo de este trabajo, que va a centrarse en el estudio de la exclusión desde los niveles político-institucional e individual-grupal.

2.2. El concepto de exclusión social[9]

La progresiva utilización del término *exclusión* en sustitución del de *pobreza* por parte de la Comisión Europea[10] se produjo a partir de los años ochenta debido a la extensión de cierto consenso en cuanto a la necesidad de superar la orientación economicista del concepto de pobreza (Hiernaux, 1989). Sin embargo, este cambio de terminología en el ámbito de la política europea no parece ser sólo una cuestión de modas auspiciadas por la burocracia comunitaria en el entorno de sus programas de subvenciones a la intervención y la investigación (que también), ni siquiera de una diferente tradición intelectual o de pensamiento social o político, sino que responde a un proceso de transformación en los objetivos de investigación y posiblemente también a un proceso de transformación de la propia sociedad. Tal como se ha señalado (Room, 1995; Brugué, Q., y Goma, R., y Subirats, J., 2002) este salto conceptual supone una perspectiva más amplia y más compleja[11].

La extensión del término *exclusión* en Europa responde, precisamente, a la existencia de un elevado nivel de consenso teórico sobre la necesidad de utilizar una concepción que incluya la naturaleza dinámica, multidimensional y heterogénea del fenómeno. Sin embargo, este consenso en el plano teórico no acaba de traducirse en la elaboración de conceptos operativos, de métodos y de sistemas de indicadores que permitan analizar el espacio de la exclusión social y la dinámica que se genera en torno al mismo. La ausencia de una definición compartida, y por ello la falta de indicadores que permitan su medición operativa, ha provocado que sea un término poco útil para el análisis comparativo[12].

En los últimos años se ha venido realizando un importante esfuerzo orientado a analizar las dimensiones en las que la exclusión social se ve expresada en la vida de algunas personas. A pesar de la complejidad y el carácter dinámico de este fenómeno, parece existir cierto consenso en que incluye dificultades o barreras en al menos el eje económico (empleo, ingresos, privación), el eje político de la ciudadanía (los derechos políticos, pero también la educación,

[9]
Basado en «Estudios de exclusión social desde la perspectiva sociológica. Propuestas para el análisis de la pobreza y la exclusión social en España», en Pérez Eransus, B., y Laparra, M. (2007): «Procesos de exclusión e itinerarios de inserción social». Madrid: Fundación FOESSA.

[10]
La Comisión Europea comienza a utilizar el término en 1989 en el II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza. No obstante, cabe recordar que los orígenes del término se hallan en el ámbito de la política social francesa (Rendir), que, a su vez, lo tomó de los movimientos sociales construidos en torno al concepto de Cuarto Mundo. El concepto de exclusión tiene una historia previa tanto en el ámbito académico como en el de los movimientos sociales antes de entrar primero en el campo de la política nacional francesa y, más adelante, de la mano de J. Delors, en la escena Europea (Obradors, 2006).

[11]
En los últimos años también la línea anglosajona de estudios sobre la pobreza se ha diversificado entendiendo la pobreza como un fenómeno multidimensional más allá de la carencia de ingresos. Amartya Sen es uno de los representantes de esta nueva corriente de estudios orientada a la búsqueda de indicadores de medición del fenómeno (García Serrano, C.; Malo, M. A., *et al.* (2001): «Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social». Madrid: Unidad de Políticas Comparadas [CSIC], 17.)

[12]
El informe conjunto sobre la exclusión social en Europa (Consejo Europeo, 2001) recogía un anexo con una batería de indicadores de exclusión propuestos por los Estados miembros en relación con los factores descritos. Algunos de ellos, principalmente los relacionados con la pobreza y el desempleo, eran comunes; sin embargo, aquellos relativos a salud, educación, vivienda y otros no eran compartidos, lo que supone un obstáculo para el análisis de la exclusión en Europa. Por eso, el establecimiento de indicadores que permitan acercarse de forma comparada al fenómeno de la exclusión en el conjunto de los países miembros se plantea como uno de los principales retos en el mencionado informe.

la salud o la vivienda) y el eje de las relaciones sociales (aislamiento, anomia).

Por otro lado, de una concepción estática, que entendía la pobreza como situación de bajos ingresos en un momento determinado del tiempo, se pasa a una concepción que entiende la exclusión como un proceso. De la concepción dual, que entendía la pobreza como una situación que afecta a un colectivo diferenciado de la sociedad mayoritaria, se pasa a la diferenciación de una heterogeneidad de espacios situados en el continuo entre integración y exclusión (Subirats [dir.] 2004, 2006). La definición de exclusión social, que adoptamos en este trabajo, la entiende como un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad más leve hasta las situaciones de exclusión más graves.

El concepto de exclusión que se extiende en Europa permite incluir tres aspectos clave de esta concepción de las situaciones de dificultad: su origen estructural, su carácter multidimensional y su naturaleza procesual. La tradición francesa de análisis sociológico, de la que parte el término *exclusión*, entiende que este es un proceso social de pérdida de integración que incluye no sólo la falta de ingresos y el alejamiento del mercado de trabajo, sino también un descenso de la participación social, y por tanto una pérdida de derechos sociales (Laparra, 2000).

2.2.1. La exclusión como fenómeno estructural

A diferencia de las concepciones individualistas relacionadas con el estudio de la pobreza que responsabilizaban de esta situación a los comportamientos y decisiones adoptados por los individuos, la exclusión social es entendida como un fenómeno de causas estructurales, y el análisis micro se centra en determinar el impacto de estos factores sobre los individuos, hogares, comunidades, grupos sociales, etc.

Los investigadores sociales coinciden en identificar tres esferas de riesgo que afectan actualmente a la capacidad integradora de la sociedad: las transformaciones producidas en el mercado laboral, las transformaciones en las formas de convivencia y el actual devenir del propio Estado de bienestar (Taylor-Gooby, 2005).

E incluso se identifican también las transformaciones producidas en las relaciones mantenidas entre estos tres ejes. Las relaciones entre Estado de bienestar y mercado de trabajo, en cuanto a la provisión de protección, se han visto modificadas por profundas reformas laborales que han afectado a las contribuciones a la Seguridad Social. A su vez, el quebrantamiento del modelo familiar tradicional como estructura dominante ha puesto en tela de juicio el balance entre la provisión de ingresos y los cuidados anterior.

a) Los cambios en el mercado de trabajo

Los cambios en el mercado de trabajo han hecho que tener un empleo ya no implique automáticamente una situación de integración social. El aumento del empleo precario o de baja calidad ha contribuido a que la proporción de trabajadores que no superan el umbral de pobreza a pesar de tener un empleo sea en España una de las más altas de Europa (Laparra, 2007).

En España la precariedad se manifiesta en forma de temporalidad y trabajo sumergido (que incluye también formas falsas de autoempleo) y ha adquirido un carácter estructural, mediante el cual determinados colectivos (de inmigrantes y trabajadores sin cualificación) se encontrarían vinculados de manera continuada a este tipo de empleo. La precariedad en este país afecta principalmente a mujeres, jóvenes e inmigrantes, aunque, sin duda, un factor determinante lo constituye el sector de actividad.

En primer lugar, la reciente extensión de la precariedad en España (la contratación temporal alcanza a un tercio de los asalariados) la convierte en uno de los principales factores de riesgo de exclusión social. La alternancia entre trabajos irregulares o precarios y, en algunas ocasiones,

de actividades ilegales (pensemos, por ejemplo, en el trabajo sexual como estrategia de diversos colectivos de mujeres con bajos recursos o en situación administrativa irregular), junto al uso de dispositivos institucionales de inserción social, podría ser la estrategia de supervivencia utilizada por muchos hogares excluidos en nuestro país, con escasas posibilidades de salir definitivamente de la exclusión social (Alfama, E., y Obradors, A., 2006).

Los efectos de la precariedad y de la falta de empleo en la exclusión social se agravan con la tendencia actual hacia la polarización entre hogares ricos en empleo y hogares pobres en empleo que se da con desigual intensidad entre países (Gregg y Wadsworth, 1996; Sarasa, 2001; Cantillon, Marx, *et al*. 2002). En este sentido, la incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo, cuando se produce, de manera desigual entre clases sociales, aumenta el nivel de vida de las clases medias y agrava la posición relativa de las clases trabajadoras, donde el empleo femenino es menor ante la ausencia de servicios sustitutivos a los cuidados que tradicionalmente presta la mujer a las personas dependientes del hogar (menores de edad y adultos incapacitados).

b) Los límites en la acción del Estado de bienestar

La protección del Estado de bienestar se convertía a lo largo de la segunda mitad del siglo xx en un factor de integración que permitía la ruptura de la relación tradicional existente entre desempleo y pobreza. En relación con este hecho, se ha desarrollado en Europa una importante línea de investigación destinada a analizar la incidencia de las políticas sociales en la reducción de la pobreza y la exclusión social. Algunos de estos análisis han demostrado una clara correlación negativa entre el gasto que los países destinan a protección social y el nivel de incidencia de la pobreza en dichos países (Dennis y Guio, 2004; Cantillon, Marx *et al.,* 2002). De manera más específica, Gallie y Paugam (2000) han valorado la incidencia de los sistemas de protección del desempleo en la reducción de la pobreza y la exclusión en los diferentes países europeos. Muchos consideran el surgimiento de las prestaciones de tipo asistencial a partir de los años setenta como el verdadero comienzo del declive de la capacidad protectora de los Estados de bienestar por quebrar la tradición de reconocimiento de derechos vinculada a la protección social del desempleo. A pesar de ello, diversas investigaciones, como las de Sainsbury y Morissens (2002) o Behrendt (2000), han demostrado cierto nivel de eficacia de estas prestaciones asistenciales, al menos en la reducción de la pobreza extrema [13].

En España, al margen de ciertos análisis puntuales circunscritos a realidades autonómicas, son escasos los estudios que permiten conocer la dimensión y la eficacia del conjunto de acciones públicas y no lucrativas destinadas a la lucha contra la exclusión. Por ello, se hace precisa una visión de conjunto que permita valorar la incidencia de este nivel de protección pública en las situaciones de pobreza y exclusión social.

Sin duda, pues, una de las asignaturas pendientes es la falta de información relativa al último nivel fragmentado y desordenado de prestaciones asistenciales. La falta de información centralizada y homogénea impide analizar su verdadera eficacia frente a la pobreza y la exclusión (Laparra, 2006).

En este sentido, ante la limitación de las políticas públicas frente a la pobreza, concentrada casi exclusivamente en suministrar transferencias monetarias a los hogares (PNC, rentas mínimas de inserción, subsidios familiares…), las entidades sociales no lucrativas siguen ocupando un lugar hegemónico en la intervención social con los sectores tradicionalmente más excluidos (Pérez Eransus, 2003). Igualmente, las entidades han sido las más ágiles en responder al nuevo reto planteado por la llegada de la población inmigrante. Por todo ello, Cáritas, Cruz Roja y un amplio mapa de entidades no lucrativas de ámbito regional y local ostentan un peso importante en la acción contra la pobreza y la exclusión social. Sin embargo, también este sector plantea la necesidad de mejorar sus mecanismos de recogida de información con el fin no sólo de conocer el alcance de su intervención, sino también su eficacia y su capacidad para

[13] A partir de datos del Luxembourg Income Study, establecieron un ránking de eficacia de las prestaciones asistenciales en la reducción de la pobreza en distintos países europeos.

adaptarse a los retos planteados por las nuevas situaciones de exclusión.

Más allá de las prestaciones asistenciales, también existe una especificidad resultante del funcionamiento de las instituciones públicas y de los mercados, en especial del mercado laboral y de la vivienda. La evolución del mercado de la vivienda ha tenido un efecto específico sobre el riesgo de devenir persona sin hogar; y la evolución del mercado de trabajo afecta tanto a las oportunidades de los trabajadores adultos como de los jóvenes, en su probabilidad de abandonar el colegio sin acabar la enseñanza obligatoria o de continuar una trayectoria hacia estudios superiores a pesar de que no se puede establecer una predicción clara de sus efectos. En opinión de algunos analistas, un mercado que ofrece oportunidades de trabajo a los jóvenes no cualificados ofrece incentivos para abandonar los estudios, mientras que otros afirman que si existen escasas oportunidades laborales, el comportamiento de la juventud no es claro. Unos opinan que los jóvenes tenderán a prolongar sus estudios para situarse en una mejor posición que las existentes y otros piensan que la falta de oportunidades laborales tendrá un efecto disuasorio sobre la continuidad de los estudios, dado el desánimo que provocan las bajas expectativas de obtener un puesto a pesar de tener cualificación. En el caso de las mujeres que padecen maltrato, las expectativas de acceder a un puesto de trabajo bien remunerado influirán también en las oportunidades subjetivas a la hora de decidir si continuar o no viviendo con su pareja.

En lo relativo a las instituciones públicas, la regulación que hacen de los mercados y de los criterios de acceso a las prestaciones sociales tiene especificidades propias que afectan de manera desigual al riesgo de exclusión de colectivos específicos. La política de inmigración, por ejemplo, afecta sobre todo al riesgo de las personas inmigrantes; la política de atención a la salud mental incide sobre las personas que padecen estas enfermedades, y la política educativa influye en el riesgo de fracaso escolar y las dificultades futuras de inserción laboral de los menores. De igual modo, un grupo social tendrá un riesgo de exclusión específico si la sociedad donde vive o las políticas de protección social de que dispone desarrollan procesos de estigmatización en su contra (Sarasa y Sales, 2007).

c) Los cambios en la institución familiar

La familia constituye un importante factor que contribuye a amortiguar los riesgos del mercado de trabajo y la desprotección social. Si bien desempleo y precariedad pueden llevar a una situación de exclusión al producirse un descenso de los ingresos familiares, en muchos casos este se ve compensado por los ingresos de otros miembros de la familia. Sin embargo, las transformaciones sociales acaecidas en la familia en el escenario postindustrial (reducción del tamaño de los hogares, envejecimiento de la población, inestabilidad del matrimonio y cambios en los tipos de hogar [cambios en la estructura demográfica y en las formas de convivencia]) han contribuido a una pérdida de la capacidad integradora de la familia tradicional —redes de solidaridad basadas en el parentesco y los lazos familiares—. En un contexto donde, por un lado, las estructuras familiares y las redes de solidaridad están mutando mientras que, por el otro, las políticas públicas siguen estructurándose sobre el antiguo modelo, se producen grandes dificultades para que las nuevas y crecientes realidades familiares (monoparentales, mayores, homosexuales, etc.) lleguen a tener el mismo poder integrador.

Este hecho, sin duda, supone un riesgo de exclusión mayor en aquellos países en los que la familia ejerce una mayor labor protectora, como es el caso de los países del sur de Europa, entre ellos España. En estos países, perder el acceso a la solidaridad familiar aumenta el riesgo de exclusión en mayor medida que en otros regímenes de bienestar donde la sociedad asume mayor responsabilidad colectiva ante las necesidades de sus ciudadanos.

Se ha comprobado que la convivencia en el seno del hogar de personas con ingresos estables provenientes de empleo o prestaciones junto con personas en situación de riesgo por desempleo o precariedad contribuye a una reducción

sustancial de los fenómenos de la pobreza y la exclusión en nuestro país. Paralelamente, diversos estudios advierten de las consecuencias de este modelo en España: un descenso de la natalidad y un elevado nivel de dependencia familiar que reduce la autonomía de los individuos, especialmente de jóvenes y mujeres (Moreno, 1995; Gallie y Paugam, 2000).

El debilitamiento de la capacidad protectora de la familia tradicional (significa con convivencia y división sexual del trabajo productivo/reproductivo) y el aumento paralelo de las situaciones de dependencia relacionadas con el envejecimiento de la población constituyen nuevos riesgos de exclusión especialmente intensos en nuestro país (Alfama Obradors, 2006).

d) La inmigración

En países como el nuestro, la llegada de un flujo migratorio intenso y constante de personas está marcando profundamente la forma en la que se concretan los procesos de exclusión social, la relación entre los sectores excluidos y el resto de la sociedad, así como la dinámica interna dentro del propio espacio social de la exclusión.

España ha recibido durante la última década un flujo migratorio especialmente intenso, con un saldo migratorio neto superior al medio millón de personas durante varios años, que ha hecho llegar en poco tiempo a una proporción de población extranjera de más del 11%, comparable a la de los países de mayor tradición inmigratoria de Europa. La complejidad de este fenómeno se analiza de forma detallada en el capítulo correspondiente del presente Informe FOESSA. Sin embargo, queremos destacar aquí la incidencia que este proceso ha tenido en la dinámica de la integración/exclusión social en nuestra sociedad.

De la medición del flujo migratorio puede decirse que, en términos objetivos, y más allá de lo cambiante que haya podido ser el discurso político en cada momento, España ha sido (está siendo) uno de los países más abiertos y más liberales del mundo frente a los flujos migratorios. Analizando la situación de los inmigrantes, sorprende igualmente la extraordinaria capacidad de acogida de la sociedad española y el intenso proceso de absorción de su mercado de trabajo para con los nuevos residentes.

Dicho esto, es preciso tener en cuenta que la intensidad del flujo migratorio y la falta de un esfuerzo paralelo de planificación en las políticas públicas necesarias para acogerlo han hecho que la inmigración se convierta en un proceso estructuralmente asociado a la exclusión social. Aunque la exclusión severa afecta a una minoría de los cinco millones de inmigrantes presentes en nuestro país, la variable étnica se ha ido constituyendo como un factor explicativo esencial en los distintos procesos de exclusión social. La asociación entre la diferencia étnica y la exclusión social no es radicalmente nueva en España, pero se concretaba hasta muy recientemente en un sector de población estrictamente minoritario de la sociedad española: la comunidad gitana. Con la llegada de los inmigrantes, una parte esencial del espacio social de la exclusión es étnicamente diferente (sea esta una diferencia real o simbólica): más de cuatro de cada diez hogares en el análisis que presentamos en este capítulo. La presencia de extranjeros ha ido efectivamente creciendo en muchos dispositivos sociales relacionados con la atención a los excluidos a pesar de que en ocasiones la debilidad de su estatus jurídico les dificulte su utilización.

Estos cambios tienen profundas implicaciones sociales y políticas. La coincidencia en los programas sociales tiende a plantearse así crecientemente en términos de competencia por unos recursos escasos y, en relación con ello, la legitimidad de las políticas públicas contra la exclusión social podría verse afectada en el futuro (Oorschot, 2006). Por otra parte, en el ámbito más técnico del diseño de los programas sociales, la creciente presencia de sectores con procedencias múltiples y diversas hace cobrar relevancia a las intervenciones sociales en contextos multiculturales (Giménez, 2003). De la misma forma, las diferencias en el perfil de los inmigrantes afectados por la exclusión social hacen que asistamos con mayor intensidad a itinerarios más dinámicos con procesos de promoción social ascendente más rápidos, pero también a una mayor extensión de las situaciones de vul-

nerabilidad (Laparra, 2008). Un escenario, en suma, más dinámico y más fluido (más líquido, como diría Bauman).

2.2.2. La exclusión como fenómeno multidimensional

A pesar de la complejidad y el carácter dinámico de este fenómeno, hay un cierto consenso en torno a su naturaleza multidimensional que incluye dificultades o barreras en diversos aspectos: la participación económica (empleo, carencia de ingresos, privación de ciertos bienes y servicios básicos); la participación social (aislamiento, conflictividad familiar y social), la participación del bienestar público (no acceso o acceso muy limitado a una vivienda digna, a la sanidad o a la educación) y a la participación política. Estas limitaciones (o exclusiones) están condicionadas por déficits en las capacidades de funcionamiento (Sen, 1995) (salud, formación, experiencia laboral, habilidades sociales y cognitivas) que son a su vez un producto de los procesos exclusógenos.

Serge Paugam (1996) fue uno de los primeros en proponer la utilización de indicadores que hicieran referencia de manera conjunta a la situación del individuo respecto del mercado laboral y los lazos sociales (entendidos estos en su sentido más amplio no solamente como las relaciones familiares, sino también como las relaciones en la comunidad vecinal e incluso los contactos y el acceso a las instituciones de protección social). A partir de sus análisis demostraba la interrelación y el refuerzo de los distintos procesos de exclusión, ya que las dificultades en el acceso al empleo reforzaban la inestabilidad de la familia y se constituían en un factor de ruptura de las relaciones sociales que podían llevar al aislamiento social. En la misma línea metodológica, especial interés presentan los análisis realizados para Irlanda por Commins (1993) en el marco del programa nacional de lucha contra la pobreza. Este autor definía las situaciones de exclusión social para un volumen determinado de población a partir de la interrelación de dificultades en cuatro dimensiones básicas: la política (ciudadanía democrática), la económica (integración laboral), la social (derechos sociales) y la interpersonal (relaciones familiares y comunitarias).

En el Reino Unido, el gobierno laborista en 1997 puso en marcha la *Unidad de Exclusión Social,* que diagnosticaba la situación de exclusión social de un volumen determinado de población a partir de la utilización de tres categorías: pobreza económica (aunando indicadores de ingresos y gastos con factores no monetarios de privación); integración (acceso al empleo y acceso a los servicios públicos), e incluyendo también en el análisis la existencia de factores precipitantes (embarazos adolescentes, delincuencia y otros). En 2001 esta unidad incorporó el factor «acumulativo» a la definición: «La característica más importante de la exclusión social es que los problemas están relacionados, mutuamente reforzados y pueden combinarse para crear un complejo y vertiginoso círculo vicioso» (SEU 2001, p. 155).

En España, de los estudios efectuados en los últimos años, cabe mencionar de manera específica algunas investigaciones sobre la exclusión social que destacan por su planteamiento multidimensional.

García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero (2000) plantearon una definición del espacio de la exclusión a partir de indicadores relacionados con la situación económica, por un lado, y con la presencia de dificultades en otros tres ámbitos, por otro: capital humano (combinando indicadores de educación y salud), capital social (relaciones familiares y sociales) y vivienda. A partir de datos del PHOGUE, los autores analizaban la situación de la población bajo el umbral de pobreza en España en relación con estos tres ámbitos de integración. De este modo, el estudio permitió definir un espacio más reducido de personas identificadas como «vulnerables» que, además de encontrarse en situación de pobreza, presentaban dificultades importantes en los otros tres ámbitos.

Otro análisis multidimensional, más allá de los factores económicos, aunque también realizado sobre los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea, fue desarrollado en 2004 por el

equipo de Subirats, Riba, *et al.*[14]. En él se ofrece un análisis de la incidencia de diversos factores de desigualdad interrelacionados y se definen aquellos colectivos de población más propensos a sufrirlos. Según este estudio, los principales factores de exclusión social son una combinación de distintos elementos de desigualdad acumulados y pueden sintetizarse en los siguientes: el desempleo desprotegido, la enfermedad o discapacidad, el nivel formativo muy bajo, la pobreza severa, la falta de experiencia laboral por trabajo doméstico, la precariedad laboral, el analfabetismo, el aislamiento relacional, la precariedad económica asistida en el hogar y las dificultades económicas en el hogar.

Por otra parte, Laparra (2000) definió el espacio de la exclusión en Navarra a partir del análisis de los datos de una encuesta sobre necesidades sociales[15] a 2.334 hogares asistidos. Utilizando un conglomerado de indicadores que hacían referencia a situaciones de pérdida de integración en diversos ámbitos, como la falta de ingresos, relación laboral, vivienda, salud, educación, relaciones sociales y presencia de conductas anómicas (delito, consumos, conflictividad familiar), el estudio permitió identificar un volumen de hogares (6.000) especialmente afectados por diversas problemáticas. El análisis mostraba, además, una fuerte interrelación entre bajos ingresos, empleo y vivienda, así como la reproducción de procesos de exclusión del empleo y la educación en las mismas familias. Este estudio incluía una propuesta metodológica para definir el espacio de la exclusión social, basada en la construcción de un sistema de 29 indicadores de exclusión social y 24 indicadores de precariedad, agrupados, en forma de índices, en siete dimensiones distintas (ingresos, empleo, educación, vivienda, salud, conductas anómicas y aislamiento social) y en tres grandes factores de exclusión (económico, político y social).

Recientemente, Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo han analizado el espacio de la exclusión social en Asturias (2004) y Andalucía (2002) mediante la combinación de indicadores de pobreza (a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares) y exclusión social (a través de un conglomerado de indicadores referidos a vivienda, educación y trabajo, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Población Pobre de EDIS).

Consensuar una propuesta única de indicadores que permitan identificar las situaciones de exclusión es el reto al que trata de responder este trabajo conjunto de los equipos de investigación que colaboran en el presente capítulo, tratando de avanzar en esta línea. Los resultados de la investigación que aquí presentamos serían un primer paso en ese sentido hacia una convención, un consenso metodológico, que debería ser institucionalmente avalado y permitiría avances ulteriores en la investigación social.

2.2.3. La exclusión entendida como proceso

En Europa, la exclusión social es entendida no tanto como una situación de desigualdad estática que afecta a un grupo de personas con características distintas a la población mayoritaria, sino como un proceso de alejamiento de algunos individuos respecto al centro de la sociedad. Así, el factor temporal, junto a la determinación socioespacial, deviene un elemento de análisis indispensable en la comprensión de los procesos de exclusión (Subirats, 2005 y 2006).

La concepción procesual de la exclusión permite diferenciar distintas situaciones frente a otras concepciones dicotómicas, como la existente en torno al debate anglosajón sobre la *underclass*. De este modo, la exclusión se plantea como un fenómeno de distintas intensidades en función del alejamiento de los individuos respecto al centro de la sociedad. La mayor parte de los planteamientos teóricos en torno a la exclusión diferencian, además del espacio de integración, una situación de vulnerabilidad y fragilidad que puede ser continuada en el tiempo, o bien que puede derivar hacia situaciones de exclusión en caso de que se produzca alguna alteración en los mecanismos de integración ya debilitados: ingresos, empleo, familia.

En este sentido, y para una información cuantitativa al respecto, las encuestas tipo panel (como la Encuesta Europea de Condiciones de Vida) han demostrado la existencia en Europa

[14] Subirats, J. [dir.] (2004): «Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea». *Estudis Socials,* 16. Barcelona: Fundacio La Caixa).

[15] Encuesta realizada a una muestra representativa de 14.000 hogares que en algún momento habían sido atendidos por dispositivos de atención social en Navarra.

de un porcentaje de personas en situación de pobreza que se encuentran en dicha situación de manera permanente. Estas encuestas han ido incorporando variables relativas a las condiciones de vida de las familias, y por ello resultan de gran utilidad para observar la movilidad entre integración y exclusión y conocer la distancia entre las condiciones de vida de los más integrados y los más excluidos.

Sin embargo, son encuestas dirigidas al conjunto de la población y, por ello, presentan importantes limitaciones para detectar los casos de exclusión más extrema y describir sus condiciones de vida. Para ello, ha resultado efectiva la combinación de estos análisis con metodologías cualitativas que permiten profundizar en las características del espacio más reducido de la exclusión social.

La metodología de relatos de vida resulta especialmente adecuada para el estudio de las trayectorias personales y familiares caracterizadas por la exclusión. El estudio de la exclusión sobre la base de la metodología cualitativa de los itinerarios de vida permite identificar factores de exclusión (procesos o momentos de crisis) ubicándolos en el tiempo y conocer el peso de los distintos factores de exclusión en el proceso de caída o alejamiento. También resulta útil para valorar el impacto del paso del tiempo en la situación de exclusión y en las actitudes y estrategias de las personas y familias. Por último, este método resulta adecuado para incorporar elementos de significado y percepción del sujeto (Subirats, 2006).

En España, el Observatorio del País Vasco sobre Trayectorias de Integración Social, Pérez-Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo y Subirats, entre otros, han utilizado esta técnica, en combinación con análisis cuantitativos), para abordar el análisis de la pobreza y la exclusión en Andalucía (2002), País Vasco, Asturias (2004) y Cataluña (2005 y 2006). En los casos de Asturias y Andalucía, la metodología de los relatos tenía como objetivo establecer una tipología de trayectorias de exclusión social, así como identificar las dimensiones que la definen (género, vivienda, empleo salud, etc.). En relación con el primer objetivo, los estudios determinaron cinco tipos de trayectorias: la de aquellos casos que transitan *desde la integración hacia la vulnerabilidad* (debido a cambios dramáticos en la situación de pareja, problemas de discapacidad o rupturas laborales); los que se ubican *permanentemente en la vulnerabilidad* (debido a situaciones de bajos ingresos o la irregularidad); un tercer tipo de trayectorias *hacia la exclusión desde la integración y la vulnerabilidad* (por cambios en la situación laboral o de ingresos, envejecimiento, enfermedades o descenso de la protección familiar); trayectorias que van *desde la vulnerabilidad hacia la exclusión más absoluta* (con factores desencadenantes como la prostitución, drogas o sida terminal, además de carencia total de apoyos familiares), y un quinto tipo que *vive en la exclusión permanentemente* (familias chabolistas de etnia gitana, personas sin hogar o enfermos mentales sin apoyo familiar). De todas ellas, el estudio identificó como la trayectoria más frecuente aquella que va *desde la vulnerabilidad hacia la exclusión*, reflejada en familias en las que a partir de generaciones de padres con situaciones relativamente estables o algo vulnerables, los hijos padecían situaciones de fracaso escolar, acceso a empleos precarios y un proceso de caída hacia la exclusión (Pérez-Yruela, Cabrero y Trujillo, 2002, 2004).

En el caso de Cataluña el análisis combinado de información cualitativa y cuantitativa compuso el establecimiento de una tipología basada, por un lado, en perfiles de exclusión vinculados al género, la edad y la procedencia, esto es, donde las desigualdades detectadas venían determinadas por estos tres ejes, y por otro, en perfiles de exclusión social vinculados a los ámbitos de salud, vivienda y reclusión penitenciaria (Subirats [dir.], 2005). El estudio de trayectorias biográficas realizado sobre la base de esta primera tipología, sin embargo, quedó necesariamente circunscrito al nivel cualitativo y abarcó el estudio monográfico de trayectorias vinculadas a la violencia de género, a la adolescencia en riesgo, a las personas dependientes, a las trayectorias de cronificación de la exclusión social, a la inmigración femenina, a la adicción y la enfermedad mental y, finalmente, a la debilidad de las redes sociales y de apoyo a lo largo de la trayectoria vital (Subirats [dir.], 2006).

Recientemente, Pérez y Laparra[16] han llevado a cabo un estudio para Cáritas Española

[16] Pérez Eransus, B., y Laparra, M. (2007): *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción social*. Madrid: Fundación FOESSA.

sobre procesos de exclusión e itinerarios de inserción social en el que se incluye el análisis de relatos de vida de personas atendidas por la entidad. Cáritas siempre ha ocupado un lugar importante en la atención a los más desfavorecidos, por ello el estudio de los itinerarios de vida de las personas que pasan por sus servicios y programas ha favorecido este acercamiento a una de las áreas más intensas de la exclusión en España. En dicha investigación se realizaron más de cuarenta relatos de vida escogidos por diversos criterios (género, nacionalidad, etnia, intensidad de la exclusión y territorio), configurando así un mapa representativo de la heterogeneidad de la exclusión social en España. En este caso, los relatos de vida han permitido superar algunas de las limitaciones de las metodologías cuantitativas al mostrar la confluencia de diversos factores de exclusión, y el peso del factor acumulativo. En los itinerarios estudiados, a los problemas de carácter económico y acceso al empleo, se suman múltiples dificultades de salud, relaciones sociales y familiares, acceso a la regularización, y otros. Los relatos también han favorecido la observación del efecto que tiene el propio paso del tiempo en las situaciones de dificultad, sobre todo en aquellas relacionadas con las drogas, la vida en la calle o las enfermedades de salud mental. En relación con el carácter dinámico de la exclusión, en este estudio se comprueba cómo los itinerarios vitales no siguen pautas lineales desde la integración hasta la exclusión, sino que las distintas dimensiones de la exclusión presentan un desarrollo autónomo: cuando alguna de las dimensiones va bien, otras, sin embargo, pueden fallar, conformando así procesos de idas y venidas, altos y bajos. Igualmente, el análisis de los relatos ha servido para comprobar la importancia de los factores subjetivos tanto en los procesos de exclusión social como en los itinerarios de inserción. La situación emocional, la herencia familiar o la falta de apoyos familiares se evidencian como elementos que marcan la dinámica de la exclusión, mientras que las estrategias personales de salida y la búsqueda de recursos y apoyos explican otros itinerarios de inserción social. Por último, el análisis basado en itinerarios también permite conocer el efecto de la intervención en los procesos de exclusión social identificando algunas prácticas más intensas y eficaces frente a la exclusión social.

Sería preciso, pues, avanzar en el uso de los métodos de panel para la recogida cuantitativa de información, ya que puede resultar de gran utilidad para detectar aquellos factores y procesos sociales especialmente significativos en los procesos de exclusión e identificar puntos de inflexión hacia procesos de mejora y apoyos que han actuado como factores de integración social. En definitiva, sería preciso incorporar mejoras en las metodologías cuantitativas que permitan captar estos elementos dinámicos, de relaciones causales y de explicaciones de los comportamientos sociales, a los que ahora accedemos mediante métodos cualitativos.

2.2.4. El factor subjetivo de la exclusión

El rechazo de las concepciones más individualistas que culpan a los excluidos de su propia situación y el énfasis puesto en los factores estructurales que inciden en la exclusión social no tienen por qué dejar de lado el análisis de la incidencia de ciertos factores individuales relacionados con la subjetividad y la atribución de sentido. La introducción de perspectivas longitudinales y dinámicas en el análisis de la exclusión está llevando a analizar la importancia de otros elementos que moldean los itinerarios individuales y familiares de «caída» y de «superación».

En este intento por entender los procesos de exclusión social parece lógico incorporar también el punto de vista de las personas afectadas. Por un lado, con el fin de conocer de primera mano la explicación dada a los procesos que les afectan y analizar su propia percepción sobre los factores que más han incidido en su itinerario de exclusión. Y, por otro lado, con el objetivo de vislumbrar distintas situaciones, actitudes o estrategias que puedan constituirse en factores de exclusión o inclusión. Ello resulta especialmente necesario en un contexto en el que el énfasis puesto en las políticas de activación aumenta la responsabilidad del individuo en su propio proceso de inserción.

Ha de tratarse, por tanto, de integrar los factores causales estrictamente individuales (biológicos, genéticos y de características psicológicas), los ambientales y territoriales (medio microsocial en el que la persona se desenvuelve) y los factores macrosociales, como la estructura social y económica de la sociedad, sus instituciones políticas y el contexto cultural.

De una revisión bibliográfica realizada recientemente por Sarasa y Sales (2007) se deriva que las situaciones de exclusión tienen factores en común y factores específicos. Existen factores específicos de carácter biológico y social en algunas posiciones asociadas al sexo de las personas. Hombres y mujeres tienen riesgos diferentes de salud y de padecimiento de las consecuencias de la violencia doméstica en tanto que la conducta violenta es más habitual entre los hombres que entre las mujeres. También los hombres son más propensos a la delincuencia que implica agresión a la víctima. Al mismo tiempo, en tanto que los hombres están más socializados para asumir el papel de sustentadores principales de sus familias, el efecto que tiene sobre la salud mental de las personas no encontrar una ocupación laboral es mucho más intenso entre los hombres, como también lo es el riesgo de acabar siendo una persona sin hogar. Por otro lado, el ejercicio de la prostitución es un fenómeno mayoritariamente femenino y, por tanto, son las mujeres las más vulnerables a padecer las consecuencias excluyentes de esta actividad.

Los factores individuales inciden en la salud de las personas, en sus habilidades cognitivas y en su rendimiento escolar, todo ello además está determinado por su posición en el mercado de trabajo. Los factores individuales también aparecen vinculados a conductas antisociales y al ejercicio de la violencia en las relaciones sociales que pueden conducir al aislamiento social. Las dependencias a sustancias y actividades como el juego también son parcialmente explicables por factores individuales. Puede decirse que existe una influencia de los factores individuales en el riesgo de padecer pobreza, devenir persona sin hogar o acabar internado en una institución penal o psiquiátrica.

En sentido contrario al factor subjetivo encontramos que una causa genérica de la exclusión es la herencia social. A pesar de que es difícil estimar el peso relativo de los factores individuales y sociales debido a las interacciones entre todos los factores, existe constatación de que la posición de clase tiene una gran importancia en explicar tanto el riesgo genérico de exclusión social como la distribución de los riesgos asociados a la aparición de factores excluyentes. La herencia social determina en buena medida la posición de clase social, es decir, la ocupación laboral desempeñada por la persona principal del hogar. Esta posición aparece condicionada por la que tuvieron sus padres e igualmente condiciona el grado de desenvolvimiento cultural y educativo de las personas, así como sus condiciones de trabajo y sus ingresos. La posición de clase como factor de exclusión está significativamente asociada a algunas ocupaciones ilegales, a la población reclusa, a la pobreza económica y a la vida en la calle, así como a algunas conductas violentas tanto en las relaciones sociales como en el ámbito doméstico. El efecto de la posición de clase en el estado de salud y en el bajo rendimiento escolar también aparece claramente identificado.

Pero aun asumiendo la importancia de la herencia social, las reacciones de los individuos son heterogéneas y no podemos hacer predicciones probabilísticas: las variables no son al cien por cien determinantes. Esta es la razón por la cual debemos distinguir entre los factores de riesgo/protección y las reacciones de los individuos que desde la psicología evolutiva y la medicina han caracterizado como vulnerabilidad o capacidad de recuperación. La vulnerabilidad indicaría la capacidad de resistencia de los individuos frente a los factores de riesgo, mientras que el término *capacidad de recuperación* hace referencia a los mecanismos a través de los cuales los individuos pueden superar las situaciones de riesgo mediante el acceso y el uso de recursos específicos.

2.2.5. La heterogeneidad en el espacio social de la exclusión

De esta concepción como proceso se deduce también que la exclusión es un fenómeno que se

presenta con distintas intensidades en función del alejamiento de los individuos respecto al centro de la sociedad.

La mayor parte de los planteamientos teóricos iniciales en torno a la exclusión diferenciaban tres zonas: Robert Castel (1997) hablaba de integración, vulnerabilidad y exclusión; Serge Paugam (1993) identificaba tres espacios, integración, fragilidad y marginalidad. En España, García Serrano y Malo (2000) también definían tres zonas en su análisis sobre la exclusión[17]: integración, vulnerabilidad y exclusión o marginación (aunque dentro de ellas llegaban a diferenciar hasta siete espacios). En las investigaciones de Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo (2004) se establecen cuatro espacios en función de la combinación de dos ejes, pobreza y exclusión, diferenciando de mayor a menor gravedad la situación de excluidos y pobres; excluidos y precarios; pobres y vulnerables, y precarios y vulnerables. Más recientemente, Poggi (2004) establece[18] hasta cinco espacios: inclusión plena; inclusión parcial; exclusión leve; exclusión parcial o precariedad, y exclusión plena.

Comprobamos cómo en todas las propuestas se diferencia, además del espacio de integración, una situación de vulnerabilidad y fragilidad que puede ser continuada en el tiempo o bien puede derivar hacia situaciones de exclusión, en el caso de que se produzca alguna alteración en los mecanismos de integración ya debilitados: ingresos, empleo, familia. Además, todos los análisis identifican ese tercer espacio más alejado del centro, el de la desafiliación, la marginación, el descuelgue o, en definitiva, el de la exclusión social. Esta perspectiva diferenciadora avala la utilización del término *exclusión* para definir una situación que afecta a una minoría de hogares que vive en situación de pobreza de manera permanente y que, además, acumula otras problemáticas de especial gravedad en ámbitos como el empleo, las relaciones sociales, la educación, la vivienda o la salud y con escasas posibilidades de salir de esta situación sin apoyos.

Los análisis sobre la exclusión desarrollados por Laparra (2000), García Serrano, Malo y Rodríguez Cabrero (2000), Sarasa (2004) y Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero y Trujillo (Pérez Yruela, Rodríguez Cabrero *et al.*, 2004) se basan en esta concepción de la exclusión social que la entiende como fenómeno más intenso. De estas investigaciones se deriva que la población excluida, sin llegar a constituir una infraclase diferenciada del resto de la sociedad en cuanto a valores o comportamientos, sí que presenta unas diferencias muy notables respecto a la sociedad mayoritaria en relación con su estatus y sus condiciones de vida, constituyéndose como efecto de estos itinerarios diversos lo que hemos denominado *el espacio social de la exclusión*. La existencia de una fractura social entre este espacio y el resto de la sociedad es lo que justifica la utilización de esta imagen espacial.

Lo que queremos resaltar aquí, sin embargo, es que el espacio social de la exclusión no es un espacio homogéneo, sino que, muy al contrario, está marcado por su heterogeneidad. De la misma manera que las periferias urbanas se muestran a menudo en el territorio desarticuladas, inconexas y diversas, las periferias sociales extremas que suponen la exclusión social presentan una gran diversidad de situaciones y de problemáticas distintas que hay que considerar.

Esta heterogeneidad se muestra, en primer lugar, por la distinta *intensidad* de la exclusión social, por la gravedad de los problemas sociales, incluso cuando estamos hablando de exclusión severa, hasta llegar *casi* hasta la exclusión absoluta[19].

En segundo lugar, la heterogeneidad tiene que ver también con la diversa *dinámica* de los itinerarios sociales recorridos en cada caso: des-

[17]
García Serrano, C.; Malo, M. A., *et al.* (2000): *Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social*. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas (CSIC): 17. Plantean una definición del espacio de la exclusión a partir de indicadores relacionados con la situación económica, la relación con el empleo, los vínculos sociales y la situación de vivienda.

[18]
A partir de un índice de exclusión basado en las respuestas de los encuestados a 25 preguntas correspondientes a ocho dimensiones: cobertura de necesidades básicas, vivienda, relaciones sociales, entorno físico, salud, calidad de vida, ingresos económicos y empleo.

[19]
La exclusión absoluta, total, no existe, de la misma forma que no existe la muerte social del individuo (que no sea también una muerte física). Siempre será identificable algún tipo de relación y de contacto con el resto de la sociedad, aunque se manifieste en formas perversas o conflictivas.

de la exclusión social permanente, reproducida incluso entre generaciones, hasta los itinerarios de caída más o menos brusca a partir de procesos de precarización laboral y social[20].

La heterogeneidad tiene que ver también con la *multidimensionalidad* de la exclusión. Los problemas que les afectan a unos colectivos y otros son diversos: el alejamiento del mercado de trabajo, las carencias educativas, los problemas de vivienda o las conductas anómicas, por ejemplo, no están presentes en todos los casos ni mucho menos se dan siempre con intensidades similares. Es por ello extremadamente importante el diseño de programas sociales diversificados y flexibles para la lucha contra la exclusión social, de forma que puedan adaptarse a las distintas necesidades de cada grupo.

Pero la heterogeneidad tiene que ver también con las *causas y desencadenantes* que explican o precipitan los procesos de exclusión social. En unos casos son más fácilmente identificables conductas individuales, como la adicción a determinadas sustancias o la comisión de un delito (lo que no niega que estas conductas están a su vez socialmente condicionadas). En otros casos pueden identificarse actuaciones inadecuadas por parte de los distintos dispositivos de protección social (la expulsión de determinados programas, por ejemplo, o la denegación de un permiso de trabajo). Las situaciones de conflicto y de ruptura familiar se han identificado también como desencadenantes de itinerarios de exclusión en unos casos, mientras que en otros se encuentra la clave en determinados acontecimientos en el mercado (un despido, la pérdida de un negocio…).

Finalmente, la heterogeneidad del espacio social de la exclusión tiene también que ver con *otras características* de los grupos afectados *que condicionan* sus itinerarios, sea porque afectan a las decisiones y reacciones de los individuos, sea porque influyen en la forma en la que son percibidos y aceptados o rechazados por el conjunto de la sociedad, sea porque marcan la relación que se establece con los dispositivos y programas sociales. Nos referimos de forma muy sustancial a la especificidad étnica de ciertos grupos que marca sus pautas culturales, a la nacionalidad y el estatus de residencia, que limita las posibilidades de inserción laboral o los derechos sociales, a las diferencias de género que aparecen en los itinerarios, y también a la presencia de determinados elementos subculturales propios de grupos marginales (el submundo de la pequeña delincuencia, la cultura de la calle), o asociados también a ámbitos territoriales de carácter urbano (barrios marginales…).

Todos estos elementos de heterogeneidad hacen que pueda llegarse a cuestionar el propio concepto de exclusión social: ¿qué tienen en común un varón sin hogar con la salud mental muy deteriorada por el alcohol y la soledad que va de un albergue a otro y una mujer inmigrante, sola y con cargas familiares, que trata de salir adelante con trabajos muy precarios en la limpieza? Seguramente su historia, sus condiciones de vida y sus expectativas y motivaciones son radicalmente diferentes. Sin embargo, cuando en ambos casos hablamos de exclusión social queremos poner de manifiesto que tanto en uno como en la otra, y por diversos motivos, está en cuestión su propia pertenencia a la sociedad, su estatus de ciudadanía, es decir: su integración social.

2.3. La diversidad de colectivos en el espacio social de la exclusión

Aun manteniendo, esta concepción de la exclusión social como *un* espacio, como quiera que este es diverso y disperso, es necesario analizar la heterogeneidad del mismo. Dar cuenta de esta diversidad repasando la situación y las tendencias respecto de la exclusión social *en diversos grupos y colectivos* es por ello coherente con este planteamiento. Es una perspectiva complementaria de abordar el análisis de los procesos de exclusión.

No debe entenderse esto, sin embargo, como una forma adecuada de identificar los sectores excluidos. Quizá en algún caso, en las personas sin hogar, por ejemplo, la identificación del colectivo las sitúa automáticamente como socialmente excluida. No es así, sin embargo, en otros colectivos, como los hogares monoparentales, las personas con discapacidad o incluso en la

[20] Esta diferenciación es importante, por ejemplo, en la explicación de las distintas formas de pobreza que muestra Paugam en su reciente análisis: PAUGAM, S. (2007): *Las Formas elementales de la pobreza.* Madrid: Alianza.

comunidad gitana, donde encontramos sectores excluidos, pero también otros perfectamente integrados. Precisamente por ello es importante desarrollar instrumentos, como el sistema de indicadores que aquí proponemos, que nos permitan identificar, en cada colectivo, quiénes son los que necesitan una intervención social específicamente orientada a su inserción en el conjunto de la sociedad.

Presentamos a continuación algunas aproximaciones al análisis de la exclusión social realizadas para algunos colectivos que pueden tener una especial relevancia como muestra de la heterogeneidad que tratamos de ilustrar:

- Las personas sin hogar, como símbolo de la exclusión social extrema y del deterioro personal que implica.
- Las personas en contacto con el sistema penitenciario, en las que el factor subjetivo es más difícil de obviar.
- Los hogares monoparentales, que ponen de relieve la perspectiva de género en la exclusión social.
- La discapacidad, que sigue fuertemente asociada a la pobreza y la exclusión social y condiciona significativamente las formas para superarlas.
- Las personas con enfermedad mental, cuya presencia en los dispositivos sociales ha sido resaltada reiteradamente poniendo de manifiesto las carencias del sistema sanitario y de servicios sociales para su atención.
- La asociación entre el consumo de drogas y la exclusión social en los jóvenes, muy presente en el imaginario social, pero muy difícil de demostrar empíricamente.
- La prostitución, que pone de relieve los procesos de estigmatización y que despierta una especial alarma social en los últimos años.
- La comunidad gitana, como ejemplo de una minoría étnica asociada históricamente al espacio social de la exclusión y que no acaba de superar esta situación estructural.
- La inmigración, que ha multiplicado la heterogeneidad en el espacio social de la exclusión y que hace que las distintas comunidades de extranjeros, en diverso grado, estén cada vez más presentes en cada uno de los colectivos anteriormente citados.

2.3.1. Personas sin hogar [21]

La situación de estas personas excluidas se escapa a los estudios tradicionales de pobreza y exclusión, incluso a los desarrollados en el nivel regional o local, por ello es preciso recurrir a estudios o memorias elaborados por los propios centros de atención al colectivo. La Encuesta FOESSA 2008 no permite una aproximación a ese colectivo porque va justamente dirigida hacia los hogares, pero no por ello hay que dejar de tener muy presente la existencia de este colectivo.

En España, Pedro Cabrera (1998, 2000) ha analizado la realidad de esta población, tanto en su dimensión cuantitativa, mediante la recogida de datos de comedores, albergues y otros centros, como en su dimensión cualitativa, a través del análisis de su perfil y al estudio de sus condiciones de vida. En relación con el perfil del colectivo, todos los datos apuntan hacia una profunda transformación, en los últimos años, desde una situación mayoritaria de hombres solos, nacionales, de mediana edad, hacia una gran heterogeneidad (en los últimos años se ha producido un aumento de la presencia de inmigrantes, jóvenes y mujeres). En cuanto a sus condiciones de vida, estas se caracterizan por la extrema pobreza, la falta de vivienda, el aislamiento social y la presencia de enfermedades físicas. Todo ello evidencia la extrema dureza de su situación de exclusión.

Vázquez y Muñoz (2001) también abordaron la realidad de este colectivo a partir de 289 entrevistas en profundidad que les permitieron destacar la importancia de determinados *sucesos vitales estresantes* como factores de exclusión social. Bajo este concepto englobaban todas aquellas situaciones traumáticas concretas que afectan gravemente a una persona y que debilitan su resistencia para hacer frente a las exigencias de una vida normalizada. Entre ellas, las más frecuentes son las pérdidas de empleo, fallecimientos cercanos, rupturas y crisis familiares, encarcelamientos y similares. De media, cada una de las personas sin hogar entrevistadas en el estudio había sufrido nueve sucesos de este tipo.

[21] Basado en la monografía sobre «Personas sin hogar» realizada por Pedro Cabrera para el Informe FOESSA 2008.

Según los datos de la Encuesta sobre las Personas sin Hogar (EPSH) realizada por el INE en 2005, la población sin hogar se estima en 21.900 personas, de las cuales el 82,7% son hombres y cuya media de edad se sitúa en 37,9 años. El número de extranjeros alcanza 10.559, lo que equivale al 48,2% del total, con una edad más joven que la población española sin hogar. Cuatro de cada diez extranjeros provienen de África y dos, de países de la UE-25. El 56% de las personas sin hogar se encuentran solteras, al tiempo que sólo 17,4% de este colectivo mantiene una unión estable (11,6% están casados y 5,8% tienen pareja de hecho). De las personas con pareja, sólo el 39% convive con ella actualmente. Por su parte, el 46% de la población sin hogar tiene hijos, aunque la proporción que vive con ellos se reduce a una décima parte (MTAS 2006).

El contacto de las personas sin hogar con los dispositivos asistenciales es relativamente amplio[22] y la actitud hacia el trabajo está más extendida de lo que cabría esperar[23], por lo que, a pesar de la intensidad de la exclusión social que implica la carencia de un hogar, no debería contemplarse esta situación como un punto de no retorno en los itinerarios de exclusión. Más bien al contrario, hay constancia de la viabilidad de los procesos de incorporación social (en cierto grado) en muchas de estas personas.

2.3.2. Las personas en contacto con el sistema penitenciario[24]

El colectivo de personas presas representa la situación más manifiesta de exclusión de la sociedad por su propia separación física. Pero, además, se ve afectado de manera más intensa por diversos factores excluyentes, como son las enfermedades físicas y mentales o consumos. Sin embargo, su situación pasa inadvertida en la mayor parte de los estudios sobre pobreza y exclusión. Por el contrario, al margen de análisis específicos llevados a cabo por entidades sociales, son escasos los estudios que tratan de manera generalizada la situación de las personas presas en España.

Hay en España 70.130 personas en el sistema penitenciario (a 30 de mayo de 2008), preferentemente varones (10:1 hombre/mujer); algo más de 1/3 son extranjeros (tendencia a subir, sobre todo en preventivos). El consumo de drogas está presente en el 40%, los trastornos mentales y de personalidad en el 40% y las enfermedades mentales graves en el 8%. Hay 2.323 con discapacidad física y psíquica y 250 mayores de 65 años.

Puede calcularse que cerca de 3/4 estarían afectados por la exclusión social: una socialización caracterizada por determinado hábitat precario, conflictividad familiar, desescolarización y fracaso escolar, poca cualificación laboral y ausencia de estabilidad en el empleo. La exclusión se refuerza por la aproximación al sistema penal que cronifica la situación y este sistema bebe de manera selectiva de la primera.

En los últimos años aparecen nuevos perfiles: a) cada vez más *extranjeros,* con especial incidencia en el ingreso de presos preventivos (4:1); b) incremento de *personas con enfermedad mental* (vinculados o no a drogas) con los psiquiátricos penitenciarios en situación caótica; c) presencia significativa de *personas con discapacidad y ancianos,* y d) empieza a parecer por prisión la *clase media* (hasta ahora lo había hecho siempre la baja y anecdóticamente la clase alta).

En ese contexto, es notoria la insuficiencia de recursos institucionales para afrontar las mutaciones en el ámbito penitenciario. Se legisla en una lógica muy orientada a la retribución del daño y contraria a la reinserción. La política social y la política criminal avanzan por caminos que no se encuentran, sin considerar lo territorial y la prevención social.

La coordinación efectiva entre la prisión y sus servicios sociales (escasos) con el resto de

[22]
Según datos de la encuesta, el 54,3% del colectivo de personas sin hogar utiliza la red asistencial existente para dormir, la mayoría en albergues o residencias, el 81% estuvo alguna vez en un centro de día durante el mes anterior a la encuesta y el 66% tuvo algún contacto con un trabajador social en el último año.

[23]
Casi cuatro de cada diez manifiestan estar buscando trabajo.

[24]
Basado en la monografía sobre «Personas en contacto con el sistema penitenciario», realizada por Teresa Martínez Arrieta Márquez de Prado y Jóse Luis Segovía Bernabé para el Informe FOESSA 2008.

los dispositivos territoriales de la Administración es casi nula y falta de un tratamiento individualizado que contemple necesidades, utilización de recursos, evolución y apoyo social durante la estancia en prisión y, sobre todo, una vez en libertad. Todo ello hace que el acercamiento al sistema penal y penitenciario refuerce los itinerarios de exclusión.

2.3.3. La perspectiva de género sobre la exclusión social: los hogares monoparentales[25]

El análisis de género de algunos estudios sobre exclusión social en el nivel autonómico deja entrever que la llamada feminización de la exclusión no parece manifestarse tanto en su dimensión cuantitativa, sino más bien de manera cualitativa. De este modo, a partir de ciertos estudios de condiciones de vida de la población excluida se deriva que algunos tipos de hogar encabezados por mujeres presentan claramente un mayor riesgo de exclusión social que el resto. Por otro lado, las causas que llevan a las mujeres a la exclusión social, el tipo de situaciones vividas y los mecanismos para salir de ellas son altamente diferenciables. Mientras que las causas identificadas en los varones tienen que ver con el empleo, la discapacidad o las drogodependencias, en los hogares encabezados por mujeres se identifican como factores desencadenantes el fallecimiento del cónyuge, separaciones, conflictividad, malos tratos, falta de disponibilidad para el empleo debido a cargas familiares no compartidas y, en términos generales, rupturas de situaciones de dependencia económica. También se han observado diferencias de género en las situaciones de exclusión vividas por algunos colectivos específicos, como el inmigrante. Por último, el modo de superar la exclusión también es distinto en los hogares encabezados por mujeres, presentando un mayor índice de acceso y participación en los recursos sociales (Pérez Eransus, 2001).

El estudio promovido por el Instituto de la Mujer y realizado por EDIS (2005) aborda la realidad de distintos colectivos de mujeres especialmente afectadas por la exclusión social: mujeres sin techo, mujeres que ejercen la prostitución, mujeres ex reclusas y mujeres drogodependientes. Este estudio se ha elaborado a partir de la combinación de técnicas cualitativas (entrevistas a mujeres y personas expertas, grupos de discusión con mujeres) y cuantitativas (con la utilización de una encuesta realizada a mujeres pertenecientes a estos colectivos y mujeres normalizadas con el fin de comparar la distancia en sus condiciones de vida). El estudio ha permitido comprobar que, entre los factores de exclusión específicos que afectan a estos grupos de mujeres, se encuentran: situaciones familiares de riesgo (abandono de padres, muerte durante la infancia, separación, divorcio o muerte del cónyuge, problemas económicos graves en la familia); duras condiciones de salud (enfermedad o discapacidad); situaciones de agresión, violencia sexual, malos tratos (físicos y psíquicos), y, por último, situaciones de conflictividad personal (ingreso en prisión o en instituciones para menores y el abandono o fuga del hogar de origen).

Desde esta perspectiva de género, los hogares monoparentales, preferentemente encabezados por una mujer, aparecen especialmente afectados por procesos de exclusión social, aunque normalmente no llegan a alcanzar las situaciones extremas de otros colectivos y tienden a compensar su precaria situación con estrategias y recursos también diferenciados.

La distribución media de los hogares monoparentales en España es, a primera vista, modesta, representando el 1,8 % del total de los hogares, pero su presencia por comunidades autónomas oscila entre un mínimo entre 0,2%-0,7% de los hogares de Melilla, Aragón y Baleares y un máximo entre 2,5%-3% del País Vasco, Canarias, Asturias y Cataluña. Desde un punto de vista de la familia tradicional, tenderíamos a asociar mayor impacto de la monoparentalidad con mayor impacto de carencia económica y de anomia familiar. Pero no necesariamente tiene por qué ser este el caso de España, donde la monoparentalidad tiene una mayor presencia relativa en las regiones de mayor renta.

La estructura de los roles de género en nuestra sociedad introduce una mayor inestabilidad

[25] Basado en la monografía sobre «Género y exclusión social en la monoparentalidad», realizada por Begoña Arregui, Blanca Fernández, Ruth Iturbide y Arantxa Rodríguez para el Informe FOESSA 2008.

en este tipo de hogares, haciéndose más patente la fragilidad familiar y de calidad de vida de las personas que en ellos viven, llevándoles en muchos casos al aislamiento por ruptura o al debilitamiento de los apoyos de la red familiar o hacia situaciones de destitución y desamparo emocional y social. No hay que ir muy lejos para ver que en muchas situaciones de pobreza y de exclusión nos encontramos con una unidad familiar rota, inestable y económicamente dependiente, que vive en esa frágil frontera entre la pobreza y la miseria: de acuerdo con la ECV, la tasa de pobreza relativa es del 36,6% en este tipo de hogares (16 puntos más que para el conjunto de los hogares) y la de pobreza extrema, del 13,4% (el triple), y hay un 30% de hogares monoparentales que carecen de alguno de los bienes considerados como básicos. El impacto de las carencias se agrava en el caso de los hogares monoparentales liderados por madres solas, que conforman el 85% de los hogares monoparentales, duplicando la tasa de pobreza relativa respecto a los encabezados por varones.

En el presente Informe veremos cómo la situación de los hogares monoparentales está muy asociada a los procesos de precariedad social y laboral, o de exclusión moderada, pero no tanto a los procesos de exclusión social más extrema.

2.3.4. Discapacidad y exclusión [26]

Las personas con discapacidad constituyen un grupo social de elevada vulnerabilidad, dada la multiplicidad de factores de riesgo de exclusión a que se enfrentan. Como grupo social especialmente vulnerable, alrededor de las personas con discapacidad se han ido desarrollando diferentes sistemas y dispositivos de prevención y protección que tratan de favorecer su desarrollo personal y social en igualdad de oportunidades: medidas de no discriminación, atención especializada, promoción para el empleo, protección económica, servicios residenciales, apoyo familiar, entre otros muchos. Cuando las personas con discapacidad están en posición de beneficiarse, en mayor o menor medida, de estos sistemas de apoyo y promoción, los riesgos de exclusión por motivos de discapacidad disminuyen.

Por otro lado, cuando una persona con discapacidad se encuentra inserta en un contexto en el que varios factores de riesgo de exclusión se agregan a los asociados a las consecuencias de la discapacidad, sus oportunidades para acceder a dichos sistemas de apoyo disminuyen drásticamente y, por tanto, la situación de vulnerabilidad se agrava. En definitiva, en un contexto familiar, cultural, social o económico desfavorable, las personas con discapacidad pueden encontrarse en una situación de desventaja añadida.

En los países industrializados, la cifra de personas con discapacidad suele rondar el 10% de la población. En España, según las estadísticas oficiales disponibles, ya antiguas, pues datan de 1999, el porcentaje es de un 9%, más de 3,5 millones de personas. Al carecer de datos e investigaciones fiables, no podemos identificar cuáles de estas personas pueden considerarse en situación de pobreza, pero se acepta generalizadamente que al menos un 40% de la población con discapacidad está por debajo del umbral de la pobreza en España.

Tal y como reconoce el CERMI en su Informe sobre Discapacidad y Exclusión Social en la Unión Europea[27], las mujeres con discapacidad son víctimas frecuentes de la pobreza y la Exclusión Social. Además, las personas que viven en instituciones no padecen una pobreza financiera grave aunque experimentan una extrema exclusión social.

En un reciente informe sobre protección social de las personas con discapacidad, Miguel Ángel Malo y Delia Dávila analizan la medida en que la discapacidad se relaciona con un menor bienestar económico en España, utilizando datos del Panel de Hogares de la Unión Europea

[26]
Basado en la monografía sobre «Discapacidad y exclusión social», realizada por Luis Cayo para el Informe FOESSA 2008.

[27]
CERMI (2003): *Discapacidad y exclusión social en la Unión Europea. Tiempo de cambio, herramientas para el cambio.* Madrid: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI).

para el periodo 1994-2005. Entre los hallazgos de este estudio destaca que[28]:

- La pobreza entre los hogares con algún miembro con discapacidad se incrementa: en el caso de mayor severidad de la discapacidad, entre un 60% y un 80% la tasa de pobreza, y en los hogares con dos o más personas con discapacidad severa estas tasas llegan a duplicar a las no afectadas por discapacidad.
- Antes de la aparición de la discapacidad los hogares presentan tasas de pobreza más elevadas que las de aquellos que no experimentan entradas en la situación de discapacidad.
- La probabilidad de estar bajo el umbral de pobreza es tres veces mayor para las personas con discapacidades severas. La movilidad hacia una situación sin discapacidad o una disminución de su severidad reduce dicha probabilidad 1,25 veces.

Así pues, tanto la discapacidad como la entrada en la misma dan lugar a un aumento de la probabilidad de ser pobre, a lo cual se suma que este efecto es claramente mayor cuando la persona tiene una discapacidad que la limita severamente.

A pesar de la existencia de un sistema de sostenimiento de rentas relacionado con la discapacidad, ésta está asociada a un mayor riesgo de pobreza de los hogares. La discapacidad sigue siendo un problema serio para el bienestar económico de los hogares y no sólo a corto sino también a largo plazo.

En el presente Informe, a partir de la Encuesta FOESSA 2008, podremos ver cómo la presencia de personas con discapacidad, enfermedad crónica o con problemas graves de salud que les generen limitaciones para realizar las actividades de la vida diaria supone un factor importante a la hora de explicar la incidencia de los procesos de exclusión, sobre todo los de carácter más moderado, y especialmente en el caso de las mujeres.

2.3.5. Las personas con enfermedad mental[29]

Son las más necesitadas y las más desasistidas, porque presentan una doble dificultad en su asistencia: con frecuencia no se dejan ayudar y, también con mucha frecuencia, no los sabemos ayudar. A pesar de las actuales tentativas de curar a la persona con enfermedad mental dentro de la comunidad en vez de excluirlo, los sentimientos de repulsión persisten incluso cuando se quiere ayudarles.

Presentan un considerable deterioro físico, mental y social, situaciones de dependencia psicológica radical, rasgos de insociabilidad y un enorme sufrimiento interno que se transfiere también a su entorno. Son los que han fracasado en la construcción de sus vidas, vidas incompletas, mutiladas, que dan lugar a problemas de identidad, de unidad interior.

Aproximadamente una cuarta parte de nuestra población sufre trastornos mentales susceptibles de requerir algún tipo de ayuda. Un 14% necesitaría una intervención de asistencia psiquiátrica. Pero con un buen funcionamiento de los dispositivos asistenciales de atención primaria, sólo un 1,7% de pacientes deberían precisar cuidados psiquiátricos especializados. Los requerimientos de internamiento psiquiátrico giran en torno a un 0,2% de la población, pero actualmente alrededor del 0,1% de la población se encuentra institucionalizada de forma permanente en los hospitales psiquiátricos, públicos y privados, distantes a toda vida mental, social y espiritual autónoma. Sólo viven una vida biocorporal repetitiva y monótona. *Son objeto de custodia.*

A partir de los datos de la Organización Mundial de la Salud, en España se calcula que hay entre un millón y dos millones de enfermos mentales graves. Más concretamente, se supone que uno de cada 100 adultos padece de esquizofrenia, lo que representa entre 300.000 y 400.000 personas, y alrededor de 550.000 padecen de trastornos afectivos graves. Si suponemos que, como mínimo, la mitad de estos enfer-

[28]
Malo, M. A., y Dávila, C. D. (2006): *La protección social de las personas con discapacidad: ayudas técnicas, ayudas personales y pobreza*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

[29]
Basado en la monografía sobre los «Enfermos mentales y exclusión social», realizada por Mariano Galve Moreno para el Informe FOESSA.

mos (500.000) reciben cuidados informales por parte de los familiares más directos, podemos estimar que hay entre un millón y un millón y medio de cuidadores.

Según el Estudio Europeo sobre las Necesidades Familiares de Enfermos Mentales en su Informe de Resultados para España, la mayoría de los enfermos, el 84%, viven la mayor parte del tiempo con los familiares. Es un dato importante porque es el colectivo que proporciona cuidado al enfermo y padece las consecuencias de la enfermedad.

Existe un número de enfermos frontera entre la institución y el hogar; son los que alternan tiempo en el psiquiátrico tiempo en casa. *Son objeto de lucha* entre la familia, que desea su internamiento definitivo, y el psiquiátrico, que se resiste a ello. Tradicionalmente se había dedicado atención exclusivamente al enfermo. La familia, cuando estaba presente, no formaba casi nunca parte del programa de cuidados. También el hecho de que pasara la mayor parte del tiempo lejos de la familia y de la sociedad en general propiciaba esta situación. Con la reforma psiquiátrica y la consiguiente desinstitucionalización, el enfermo está cada vez más presente en el entorno familiar y social. El peso del cuidado y la responsabilidad han pasado de la institución a la familia. Las personas que los cuidan, además de los profesionales, suelen ser los familiares. Estos también padecen indirectamente la enfermedad y sus consecuencias, y por ello requieren atención:

- El 75,4% de los familiares han tenido, entre otros, problemas de salud física o mental debido al hecho de cuidar a un enfermo mental.
- El 58,8% de los familiares no han podido trabajar tal como lo hubiera querido dado el tiempo que han tenido que dedicar al cuidado del enfermo.
- El 84% expresa su preocupación por el futuro de su enfermo. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los cuidadores tienen más de 60 años.

Si no están con su familia, los que también han llegado al final del deterioro y de la destrucción de su identidad, y no están en los psiquiátricos, se reparten entre los asilos y la calle en situación de sinhogarismo. *Son objeto de aislamiento y de ignorancia.*

Desde distintos ámbitos de la intervención social se ha puesto de manifiesto la creciente presencia de personas con problemas más o menos graves de salud mental, y las posibilidades de avanzar en sus itinerarios de incorporación social se encuentran fuertemente condicionadas por un adecuado tratamiento de los mismos. La construcción de una estrategia comprensiva de lucha contra la exclusión social debería pasar, desde esta perspectiva, por una fuerte articulación entre los servicios de salud mental y los dispositivos orientados a la incorporación sociolaboral.

2.3.6. Jóvenes y drogas [30]

Según la Encuesta Estatal sobre Uso de Drogas en Estudiantes de Enseñanzas Secundarias (ESTUDES), las drogas más consumidas por los estudiantes de enseñanzas secundarias han sido alcohol, tabaco y cannabis. Un 79,6% ha consumido bebidas alcohólicas alguna vez en la vida, un 46,1% tabaco y un 36,2% cannabis. La proporción de consumidores actuales de estas sustancias, es decir, aquellos que las han consumido en los 30 días previos a la entrevista, fue del 58%, 27,8% y 20,1%, respectivamente. El consumo del resto de sustancias (cocaína, éxtasis, alucinógenos, anfetaminas, heroína, etc.) es mucho más minoritario, situándose entre el 1% y el 6% la proporción de estudiantes que las han probado alguna vez y entre el 0,5% y el 2,3% la proporción de consumidores actuales. Una mención aparte merece el consumo de tranquilizantes y/o somníferos. La proporción de estudiantes que han consumido alguna vez estas sustancias es de un 12,6%, y la de los que las han consumido sin receta médica, de un 7,6%. La proporción de consumidores actuales (últimos 30 días) fue de un 3,6% y un 2,4%, respectivamente.

Estos datos suponen una reducción del consumo de la mayoría de las sustancias, más acusado en el caso del tabaco, del cannabis y de la cocaína. En cualquier caso, hay que señalar que España ocupa un lugar preferente en el ránking europeo del consumo de drogas.

[30] Basado en la monografía «Juventud, drogas y exclusión social», realizada por Javier Martín Nieto y Carla López Adrover, de la UNAD.

Sin embargo, la relación del consumo de drogas con la exclusión social es compleja. Algunos elementos a tener en cuenta son:

- En ocasiones, el consumo de drogas en la adolescencia se relaciona con un proceso de socialización e inclusión social en el grupo, de tal manera que el no consumidor es el excluido.
- Muchas personas que consumen drogas, legales e ilegales, no viven en la exclusión social en ningún momento de su vida.
- Cuando el consumo de drogas deviene en una dependencia, la exclusión social es un proceso lento en el que intervienen otros factores.
- La práctica totalidad de la juventud que consume drogas no se identifica con la imagen de un drogodependiente que vive en riesgo o situación de exclusión social
- Es más elevada la percepción externa de exclusión social o riesgo en tanto que grupo de adolescentes consumidores de drogas.

Los perjuicios para la salud del consumo de drogas, la desviación de rentas que supone y la creación de grupos cerrados en torno a dichas prácticas, que pueden acercarse a otros grupos marginales, son elementos que interrelacionan, droga y exclusión.

Uno de los elementos que merece especial atención es el del llamado fracaso escolar. España, que encabeza el ránking de consumo de drogas en la adolescencia, también se sitúa en los primeros lugares en cuanto a fracaso escolar. Un tercio de los adolescentes españoles deja los estudios antes de finalizar el bachillerato o la formación profesional.

El cóctel formado por un mal nivel educativo, un destino de rentas inadecuado, una relación permanente con la marginalidad, la pertenencia a grupos cerrados y una salud frágil es un factor de riesgo de exclusión social, y todos esos elementos están relacionados con el consumo de drogas.

Desde esta perspectiva, las políticas preventivas dirigidas a la juventud y orientadas a ofrecerles alternativas en su proceso de promoción personal, y con capacidad para compensar en su caso los déficits de formación básica, parecen ser vías adecuadas para plantear la intervención sobre este tema. Con carácter general, como veremos en este Informe, la presencia de jóvenes no supone una mayor tendencia hacia la exclusión social, pero la orientación hacia ciertos grupos de jóvenes en situación de riesgo puede tener una importante función preventiva a medio y largo plazo.

2.3.7. La prostitución [31]

Estigma y exclusión son dos conceptos diferentes pero muy relacionados. El estigma puede producir exclusión social y este puede conducir al estigma. Si la exclusión social hace referencia a las dificultades de acceso a la participación de las personas en la esfera política, social y económica, el estigma pone de relieve la presencia de un atributo o aspecto que genera una identidad socialmente desacreditada en personas o grupos, creando relaciones de rechazo hacia estas (Goffman, 1989).

La estigmatización puede conducir a la exclusión social, aunque en este caso puede no existir una exclusión en la esfera económica. La prostitución emerge en situaciones de vulnerabilidad social o personal, como una forma de combatirla. Sin embargo, situarse en la prostitución como actividad supone estigma en muchas de las esferas de las personas que ejercen la prostitución.

Se estima que unas 115.000 personas ejercen la prostitución en España [32] (una cifra muy inferior a la que en ocasiones se ha difundido), de las cuales la mayoría son mujeres. Se trata de una población joven, entre los 18 y 35 años mayoritariamente, y predominantemente extranjera. Entre el 80% y el 95% de ellas proceden de países de Latinoamérica, Europa del Este o el África subsahariana, siendo minoritarias por el momento las de origen asiático.

[31]
Basado en la monografía «Exclusión social y prostitución», realizada por Carmen Meneses Falcón para el Informe FOESSA 2008.

[32]
Informe ESCODE, 2006. Es difícil precisar los porcentajes y número de personas implicadas por tratarse de una población oculta y una actividad que puede realizarse compaginándola con otras, por temporadas o puntualmente.

Las que ejercen esta actividad en la calle (más de 5.000 personas) o en los clubes (casi 16.000, según la Guardia Civil) son las que presentan las situaciones de mayor vulnerabilidad. Las mayores de 45 años que siguen ejerciendo la prostitución son las que presentan las peores situaciones sociales.

Las mujeres que ejercen la prostitución optan por esta actividad desde las situaciones de precariedad, necesidad económica y de subsistencia, y les resulta en un momento dado la única opción posible[33]. La discriminación, el estigma y los prejuicios son importantes barreras que tiene la población para acceder a servicios sociales y de salud. Junto con ello, la pobreza, el consumo de drogas, el sinhogarismo, la situación de ilegalidad administrativa, los bajos niveles educativos y culturales, el desconocimiento del idioma y otros muchos factores inciden negativamente en su salud y en sus condiciones de vida.

Debemos mencionar a aquellas mujeres que son coaccionadas para ejercer la prostitución, que suelen ser víctimas de abusos sexuales, de la involuntariedad para realizar ciertas prácticas sexuales, de ser forzadas al sexo desprotegido, o de mantener sexo acompañado con violencia o rituales degradantes. Estas mujeres suelen tener su autonomía y libertad personal coartadas y controladas por redes de tráfico de personas con fines de explotación sexual.

La realidad de la prostitución es, por tanto, compleja y requiere diversas actuaciones para luchar contra la exclusión social a la que viene asociada. Dado los pingües ingresos que se pueden obtener de la prostitución, en una economía donde las mujeres ganan menos dinero que los hombres y conforman en mayor medida la población con situaciones de pobreza, el ejercicio de la prostitución puede ser una elección racional para muchas mujeres que quieren evitar o disminuir los procesos de vulnerabilidad y exclusión social. En la medida en que existan alternativas diferentes a la prostitución, las mujeres optarán por ellas, pues los efectos colaterales de realizar esta actividad son importantes y generan acusadas secuelas en muchas de ellas. En este sentido, las líneas de trabajo a desarrollar en este ámbito deben combinar, entre otras cosas, actuaciones en relación con el mercado de trabajo, con el estatus jurídico de las personas extranjeras, con la atención social y sanitaria a quienes ejercen la prostitución (especialmente a las de mayor edad) y con la persecución de las redes de tráfico de personas.

2.3.8. La comunidad gitana[34]

Habitualmente se venía calculando el tamaño de la comunidad gitana en unas 800.000 personas, aunque esta estimación carecía de cualquier base empírica reciente. A partir de la Encuesta FOESSA 2008, que se dirige preferentemente hacia los sectores sociales más modestos, con más presencia de esta población, podría establecerse la estimación de que el 2,1% de la población en España pertenece a la comunidad gitana, lo que supone unas 970.000 personas. La cifra es significativamente superior a la que venía manejándose oficiosamente, pero podría estar avalada por algunos estudios a nivel autonómico realizados recientemente, y vendría a ratificar la posición de algunas entidades gitanas que defendían estimaciones mayores. Podría ser ésta, una aportación sustancial de la Encuesta FOESSA a la mejora del conocimiento de la comunidad gitana, que habría que contrastar en el futuro.

Lo que queremos resaltar aquí es que la comunidad gitana está extraordinariamente sobrerepresentada en el espacio de la exclusión más extrema: siendo el 2% de la población en España, suponen el 12% del espacio social de la exclusión severa. Tres de cada cuatro hogares gitanos está afectado por procesos de exclusión de cierta entidad y uno de cada tres está en situación de exclusión severa.

Se ha destacado el potencial de motor de cambio que la mujer gitana puede tener para el

[33]
Nos referimos a un importante sector de mujeres que ejercen la prostitución, no aludimos a aquellas mujeres que desarrollan esta actividad en posiciones de alto estatus prostitucional.

[34]
Basado en un informe recientemente publicado: Laparra, M. (ed.) (2007): *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

conjunto de la comunidad y se han constatado en diversas investigaciones cualitativas las aspiraciones de las mujeres gitanas a protagonizar un proceso de promoción social y de liberación personal, abandonando la posición secundaria que tradicionalmente soportaban en la familia y en la comunidad. Los servicios sociales y las entidades ciudadanas que trabajan con la comunidad gitana habitualmente tratan de potenciar estas estrategias y de utilizar a las mujeres como palanca de cambio para el conjunto de la comunidad. Sin embargo, no está claro si estas expectativas de las mujeres gitanas van a prevalecer sobre las estructuras patriarcales tradicionales o si más bien se van a ver frustradas por ellas.

La tasa de actividad en la población gitana (72% para el grupo de 16 a 65 años) es ligeramente superior a la de la población mayoritaria, y la tasa de empleo (63% para ese mismo intervalo de edad) es similar, mientras que la de desempleo (14%) es cuatro puntos superior, lo que contrasta con el estereotipo de una comunidad gitana alejada de los valores del trabajo. Pero el acceso al mercado de trabajo está demasiado marcado por el subempleo y la temporalidad, lo que hace que este proceso sea altamente vulnerable. Tan sólo el 7,4% de la población activa (el 16% de los asalariados) tiene un empleo asalariado fijo. Las alternativas del autoempleo (por cuenta propia) o del trabajo en el negocio familiar (prácticamente la mitad de las personas ocupadas están en una de estas dos situaciones) son muchas veces la única opción de subsistencia, que no llega con mucho a satisfacer las necesidades económicas ni las expectativas laborales de los gitanos y gitanas. Si calculamos estos indicadores en su equivalente en jornadas a tiempo completo, encontraríamos que la tasa de empleo se reduciría en 20 puntos (al 43%) y la de desempleo se situaría en el 38%. Estos indicadores nos marcan más adecuadamente la distancia de la comunidad gitana respecto del conjunto de la población.

Esta fuerte distancia respecto al conjunto de la población se ve también en la esperanza de vida, uno de los indicadores más robustos de desigualdad social, tal como defienden los informes de desarrollo humano de las Naciones Unidas. Los gitanos españoles tienen una esperanza de vida al nacer de entre ocho y nueve años inferior a la del resto de los españoles.

En educación encontramos tendencias contradictorias, con mejoras significativas en Primaria, mientras que la situación en Secundaria sigue siendo catastrófica. La escolarización en la enseñanza primaria ha mejorado significativamente: el acceso a la escuela en la edad obligatoria (antes de los siete años) era en 1994 del 79% y había subido al 94% en 2001; el absentismo (más de tres meses de ausencia) se ha reducido a su vez del 43% al 31% en ese mismo periodo, y el rendimiento es también mejor en este nivel (ha aumentado dos puntos sobre un total de 22, según el último estudio disponible). Sin embargo, la escolarización a partir de los 12 años ha podido incluso empeorar, tal como muchas personas que trabajan con gitanos anunciaron al introducirse la escolarización obligatoria hasta los 16 años y la ESO.

Las posibilidades de mejora de los gitanos está también profundamente condicionada por la actitud de la población española frente a esta comunidad, muy marcada por un profundo rechazo. Los gitanos son uno de los grupos más estigmatizados y más rechazados en la sociedad española, y en torno a él se mantienen multitud de estereotipos y de prejuicios negativos.

En este Informe podremos ver cómo la pertenencia a la comunidad gitana es el factor más intensamente asociado a la exclusión social de todos los que hemos analizado. Después de una convivencia de siglos, y de múltiples iniciativas puestas en marcha, hay suficiente evidencia empírica de la necesidad de construir una estrategia realmente orientada a la integración definitiva de la población gitana en la sociedad española y respetuosa, además, con la identidad diferenciada de esta comunidad.

2.3.9. La inmigración multiplica la diversidad en el espacio social de la exclusión

Ya hemos comentado anteriormente que la inmigración se ha convertido en España en un factor estructural que está condicionando fuer-

temente la dinámica en todo el espacio social de la exclusión. En realidad, no es sólo la inmigración en España, sino que estamos hablando de la evolución de los flujos migratorios internacionales, cuyos efectos se dejan ver a escala global (aunque es cierto que con una intensidad especial en nuestro país) y en cuya dinámica influyen múltiples factores (demográficos, económicos, políticos, bélicos…) que realzan todavía más su carácter estructural y global.

Del repaso anterior por distintos colectivos podemos ver la importancia que ha adquirido la presencia de personas extranjeras en muchos de ellos:

- La mitad de las personas sin hogar son extranjeras, aunque en muchos casos encontremos en esta situación a trabajadores en tránsito buscando empleos de temporada, y no tanto el perfil de persona desestructurada que se asocia al colectivo sin hogar.
- Uno de cada tres reclusos es extranjero, aunque esta sobre-representación haya que entenderla no sólo como efecto de la inmigración (inmigrantes que, una vez en España, delinquen), sino del funcionamiento de redes internacionales de delincuentes (es decir, traficantes extranjeros detenidos en los aeropuertos), y de una aplicación diferente de la legislación penitenciaria (mayor dificultad de acceso a la libertad provisional).
- Una proporción creciente de los hogares monoparentales y también de las mujeres víctimas de la violencia machista, tanto por las diferencias culturales existentes como por efecto de la propia presión del proceso migratorio sobre las parejas o por la situación de debilidad y dependencia que presentan muchas mujeres extranjeras (sin papeles…).
- Una parte significativa de la juventud en riesgo de exclusión, se ha visibilizado con la reaparición de bandas (o gérmenes de bandas) juveniles en muchas ciudades españolas.
- El aumento de enfermedades mentales como efecto de las tensiones que genera la aventura migratoria y que ha llevado a identificar una nueva patología específica para las personas inmigrantes: el síndrome de Ulises.
- La inmensa totalidad de la prostitución en España es de origen extranjero, aunque nuevamente aquí no debe entenderse esto como un efecto de la inmigración (mujeres que vienen a trabajar y se ven forzadas a prostituirse una vez aquí), sino como un sistema específico de reclutamiento, en ocasiones voluntario y en ocasiones forzoso y delictivo, diseñado internacionalmente para satisfacer la demanda interna.
- Incluso la comunidad gitana ha experimentado también el efecto de la inmigración en un doble sentido: en primer lugar, por el aumento de la población gitana como efecto de la inmigración de comunidades romaníes del Este de Europa (se ha calculado en una tasa del 10%, de gitanos de origen extranjero)[35], que podría reforzar algunos de los estereotipos más negativos que la sociedad española tiene sobre la población gitana; en segundo lugar, por la competencia que esta comunidad ha experimentado en diversos espacios, recursos y actividades[36].

Este repaso supone en cierto sentido la constatación de los fracasos (al menos provisionales) del proceso migratorio y los costes de un modelo migratorio que ha estado hasta muy recientemente basado en la intensidad y la irregularidad del flujo, así como la falta de previsión en las políticas migratorias (tanto en su dimensión de control como de integración social)[37]. Sin embargo, esto no debe hacernos perder de vista la otra parte de la moneda, quizá más espectacular en términos históricos: el éxito relativo en la integración social, de seis de cada diez extranjeros residentes en España, unos tres millones de

[35]
Macías, A. (2008): «La emigración de la minoría étnica gitana de Rumanía hacia España: Factores condicionantes de las migraciones internacionales». Departamento de Trabajo Social. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.

[36]
Basta con visitar un mercadillo en cualquier ciudad española para visualizar esto.

[37]
Estas características definen plenamente el modelo migratorio español hasta mediados de esta década, aunque podría estar cambiando en los últimos años (aumento de la regularidad del flujo, potenciación de las políticas de integración…): véase capítulo correspondiente en este mismo Informe FOESSA.

personas, llegadas en su mayoría en los últimos diez años[38].

Si pensamos que el proceso de integración ha partido en muchos casos, a la llegada a España, de las posiciones más extremas de exclusión (situación irregular, falta de empleo, de vivienda, aislamiento…), el itinerario recorrido en un periodo de tiempo relativamente reducido ha sido muy importante para la inmensa mayoría, y «sólo» un 14% se mantiene afectado por procesos de exclusión severa, tal como veremos en nuestro análisis posterior.

En cualquier caso, debe resaltarse aquí también la gran diversidad de situaciones que englobamos bajo el término *inmigrante*, tanto por su origen cultural, como por el nivel de integración (desde el 11% plenamente integrado hasta el 14% en exclusión severa), por su estatus jurídico (desde los que ya se han naturalizado hasta los irregulares) o por la dinámica que presentan (desde los que retornan a sus países definitivamente o por ciertos periodos hasta los que rápidamente se asientan y alcanzan una cierta promoción social, o los que pasan a engrosar las bolsas de exclusión y marginación social). Será necesario profundizar en el futuro en el análisis de las diferencias que presentan los distintos colectivos de inmigrantes en su proceso de integración.

En cualquier caso, puede afirmarse que, para bien o para mal, la dinámica del espacio social de la exclusión en España va a venir marcada por lo que pase con la inmigración en nuestro país, en el doble sentido de que le afectará la evolución futura del flujo migratorio (¿se reducirá el flujo?, ¿habrá retornos?…), como por la evolución que pueda experimentar la situación social de los ya asentados (¿continuará su rápido proceso de integración?, ¿se interrumpirá en un nuevo contexto de crisis económica?…). Son incógnitas que sólo el tiempo nos permitirá despejar.

[38] El origen de estos datos, fruto del análisis de la Encuesta FOESSA 2008, puede verse en los apartados siguientes de este capítulo.

3 Un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión [39]

3.1. Introducción

De la reflexión anterior se derivan diversas líneas de avance en el análisis de la exclusión social. En este trabajo planteamos una propuesta que gira en torno a dos objetivos prioritarios: en primer lugar, el de elaborar un instrumento consensuado de análisis que permita delimitar y dar dimensión al fenómeno, y en segundo lugar, avanzar en el conocimiento de las características, de las condiciones de vida de la población excluida, identificando cuáles son los grupos sociales más afectados y cuáles se encuentran en peores situaciones.

Partiendo de la heterogeneidad de situaciones y entendiendo la exclusión como un proceso gradual, parece tarea prioritaria elaborar un instrumento de análisis que permita identificar las situaciones de exclusión más intensas con el fin de orientar de manera eficaz las acciones prioritarias de lucha contra la exclusión. ¿Quiénes y cuántas son las personas y hogares que viven en las situaciones más intensas de exclusión social? Para ello es preciso partir de una definición operativa de exclusión social que permita identificar a aquellas personas u hogares que viven esta situación más intensa respecto al resto, mediante métodos de recogida de información sobre condiciones de vida. Es necesario, por tanto, construir un sistema de indicadores referidos a situaciones de dificultad, cuya acumulación y vivencia por parte de algunas personas nos lleve a considerarlas como «excluidas». La mayor parte de los estudios revisados coinciden en incluir entre los principales indicadores de exclusión la falta de ingresos económicos, la privación en el acceso a bienes y servicios, los graves problemas de salud, el no acceso al empleo, la ausencia o el conflicto en el ámbito de los lazos y relaciones sociales y personales, y la falta de acceso a los sistemas de protección social (sanidad, educación, vivienda y garantía de ingresos).

A partir de las diversas investigaciones sobre las condiciones de vida de la población excluida en diversos ámbitos geográficos, los equipos de investigación que han colaborado en la elaboración de este capítulo [40] han elaborado de

[39] Este epígrafe ha sido realizado por Miguel Laparra, Begoña Pérez Eransus, Manuel Trujillo y Ángel García García.

[40] Miguel Laparra y Begoña Pérez, de ALTER, Grupo de Investigación (Universidad Pública de Navarra); Joan Subirats y Anna Obradors, de IGOB (Universidad de Barcelona); Manuel Pérez Yruela y Manuel Trujillo, del IESA de Andalucía; Sebastián Sarasa, de la Universidad Pompeu Fabra, y Víctor Renes, de Cáritas Española.

forma consensuada un sistema de indicadores. Hemos tratado, por tanto, de construir un sistema de indicadores amplio, específicamente basado en una concepción de la exclusión social multidimensional y procesual, sustentada en tres grandes ejes: el eje económico (la producción y la distribución), el eje político (la ciudadanía política y la ciudadanía social) y el eje relacional (la ausencia de lazos sociales y las relaciones sociales perversas).

Para ello, se han buscado indicadores que identifiquen *situaciones claras de exclusión social* en esos ámbitos. Se trata de problemas o situaciones carenciales, de exclusión de distintos ámbitos de interrelación social, que implican, cada uno de ellos, una exclusión de carácter extremo, que afecta, por tanto, a una proporción pequeña de hogares. Detrás de cada indicador hay una reflexión teórica y metodológica que justifica su inclusión y que, en cierto sentido, es la base que legitima, que avala, el análisis posterior.

CUADRO 3.2. Los tres ejes de la exclusión social

Ejes	Dimensiones	Aspectos
Económico	Participación en la producción	Exclusión de la relación salarial normalizada
	Participación en el consumo	Pobreza económica Privación
Político	Ciudadanía política	Acceso efectivo a los derechos políticos Abstencionismo y pasividad política
	Ciudadanía social	Acceso limitado a los sistemas de protección social: sanidad, vivienda y educación
Social (relacional)	Ausencia de lazos sociales	Aislamiento social, falta de apoyos sociales
	Relaciones sociales «perversas»	Integración en redes sociales «desviadas» Conflictividad social (conductas anómicas) y familiar (violencia doméstica)

3.2. Reflexión teórica y metodológica para la construcción de los indicadores

3.2.1. El eje económico de la exclusión

La participación en la sociedad desde un punto de vista económico tiene dos dimensiones sustanciales: la participación en la producción y la participación del producto socialmente generado.

a) La exclusión del empleo y el empleo de exclusión

La participación en la producción está marcada directamente por el concepto de empleo, que es en sí mismo una categoría relacional. La exclusión del empleo implica, por tanto, a aquellos hogares que se han quedado al margen del mercado de trabajo.

Sin embargo, la relación entre desempleo y exclusión dista mucho de ser directa (Esping-Andersen, 1990; Moreno, 1995; Gallie y Paugam, 2000; Sarasa, 2001; Cantillon y Van den Bosch, 2000.) Diversos estudios muestran cómo el efecto de la protección por desempleo y la existencia de estrategias familiares de compensación minimizan el impacto que este pueda tener como riesgo de exclusión. Pero a pesar del efecto de estos mecanismos compensatorios, el desempleo sigue siendo un claro factor de riesgo de pobreza y exclusión. De hecho, el acceso al empleo es identificado como uno de los factores que ejerce mayor influencia en la persistencia de las situaciones de pobreza, por encima

de otros como la edad, el tipo de hogar, etc. (Whelan, Layte *et al.*, 2003; Sarasa, Esping-Andersen *et al.,* 2004).

Por ello, quizás sea más correcto hablar de los efectos del desempleo o el empleo precario como «riesgo de exclusión» (Laparra, 2004; Sarasa, 2007) o «factor de vulnerabilidad ante la exclusión social» (Subirats *et al.,* 2004, 2005). Más allá de estos riesgos, en este análisis es necesario definir cuáles son las situaciones identificables directamente como exclusión del empleo. Hemos tenido en cuenta:

- Especialmente la situación del sustentador principal en el mercado de trabajo, que marca de forma muy relevante al conjunto del hogar.
- La duración del desempleo, ya que los periodos cortos, coyunturales, de desempleo son más fácilmente compensables.
- La combinación de situaciones del conjunto de los miembros de la familia, cuando se plasma en el desempleo total familiar.
- La combinación de diversos tipos de ingresos, ya que la relación de empleo continúa más allá de sí misma en el acceso a las distintas prestaciones y pensiones contributivas a las que da derecho.

Pero, además, es necesario considerar que en determinadas circunstancias el empleo pierde su potencial integrador y se convierte en una categoría de exclusión generando una relación laboral subestándar, al margen del modelo socialmente aceptado. Es lo que hemos denominado *empleo de exclusión*, bien por la forma en la que este se organiza, bien por las condiciones de subprotección social que le acompañan. Cuando el empleo de exclusión es la fuente principal de recursos de un hogar, el estatus social del conjunto del hogar se ve afectado. Por ello, hemos seleccionado dos indicadores:

- Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, apoyo familiar a la venta ambulante, venta ambulante marginal, empleadas de hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, recogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad.
- Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la Seguridad Social (empleo irregular).

b) La aproximación al fenómeno a través de la medición de la pobreza

En una sociedad de mercado es imposible la integración social sin un mínimo de capacidad adquisitiva. La participación en la sociedad se concreta también en una cierta participación en el mercado. Por eso consideramos que la dimensión de pobreza como falta de ingresos debe contemplarse también en una concepción multidimensional de la exclusión social.

Sin embargo, a las limitaciones tradicionalmente atribuidas a los estudios de pobreza (por tener en cuenta únicamente los ingresos del hogar y no los gastos, por definir situaciones individuales y por ello perder de vista la existencia de estrategias familiares de compensación) se añade, también, la constatación de la falta de correlación directa entre las situaciones de pobreza relativa y las de exclusión social.

La falta de ingresos es entendida como una dimensión importante de la exclusión, y esta es una situación que acumula dificultades en otros ámbitos. La pobreza económica se constituye en un posible camino hacia la exclusión social, dependiendo de su intensidad y de su duración, pero es preciso subrayar que no se trata del único camino posible. Nuevamente aquí, al hablar de pobreza relativa, considerando los hogares bajo un determinado umbral de ingresos, se ha hablado más bien de «riesgo de pobreza».

Lo que aquí queremos identificar son las situaciones no ya de riesgo, sino de exclusión económica clara. Por eso introducimos un indicador de pobreza extrema (por debajo del 30% de la renta familiar disponible equivalente), significativamente inferior a los umbrales utilizados en los análisis de pobreza relativa (40%, 50% y 60% habitualmente). Se trata, además, de un nivel de ingresos no muy distante del que se establece en muchos dispositivos de ingresos mínimos en las comunidades autónomas (en 2005 se registraba

un gasto medio anual de 3.563 € por perceptor en el conjunto del Estado).

c) El concepto de privación

El concepto de *privación* permite otro acercamiento al fenómeno de la exclusión debido a que introduce las dimensiones del gasto y el acceso efectivo a bienes y servicios (Ayala, Martínez, Mercader, 2006). De hecho, resulta especialmente relevante la incorporación al análisis de las variables relacionadas con las dificultades de acceso a la vivienda, ya que éste es identificado como un factor común a las situaciones de exclusión y, por ende, el acceso a ella, como una de las mejores defensas para evitar la caída hacia la exclusión (Kober y W. Paxton, 2002).

Al margen del acceso a una vivienda en condiciones adecuadas, que se contempla como una dimensión de la exclusión en sí misma, hemos tomado una serie de bienes sobre los que hay un consenso prácticamente total en cuanto a su consideración como bienes básicos: aquellos, de una lista amplia de equipamiento doméstico, que el 95% de las personas entrevistadas consideraba indispensable: agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora y frigorífico.

Hemos considerado que aquellos hogares que carecían de alguno de estos bienes no por voluntad propia o como una opción de vida, sino «por no poder permitírselo», se encontraban efectivamente excluidos de un consumo considerado como muy básico.

3.2.2. El eje político de la exclusión y la construcción de la ciudadanía

La construcción de la ciudadanía está ineludiblemente asociada, en su concepción típicamente marshalliana a su concreción en términos de derechos, los derechos de ciudadanía, en su triple dimensión de derechos civiles, políticos y sociales.

La exclusión de los derechos civiles, de la igualdad de todos ante la ley, por ejemplo, debería poderse identificar a partir de las situaciones de discriminación, especialmente en la relación con la Administración pública. Sin embargo, este tipo de situaciones son difícilmente identificables a partir de una encuesta: la percepción de sentirse discriminado no coincide siempre con las situaciones objetivas de discriminación. Por esa razón no hemos podido introducir indicadores que tengan que ver con estas situaciones en las que el estatus de ciudadanía se pone en cuestión en sus aspectos más básicos. Pensamos, sin embargo, que las situaciones objetivas de discriminación acaban reapareciendo como carencias graves en el reconocimiento efectivo de otros derechos, especialmente los derechos sociales.

Así pues, en la dimensión política hemos introducido, por un lado, los derechos de participación política y, por otro lado, los derechos sociales, sin los cuales ésta acaba siendo también inviable.

a) La participación política

Con el final del franquismo y la consecución de un sistema democrático en España parecía entenderse que se habían reconocido ya los plenos derechos políticos para todos y todas. Quizá por ello, aquello relacionado con la participación política, la participación ciudadana, ha sido relativamente secundario en los estudios sobre pobreza y exclusión.

La llegada de la inmigración y el crecimiento de un sector de población que, al no tener nacionalidad española, se veía privado de los más básicos derechos políticos ha vuelto a poner sobre la mesa esta dimensión de la integración social. Curiosamente, aquí el concepto de ciudadanía (entendido como nacionalidad) se vuelve excluyente, como se ha dicho, y nos identifica un colectivo considerado legalmente como «no ciudadanos». Entendemos que esta dimensión debe considerarse como un aspecto más de la exclusión social que aquí analizamos: todos los inmigrantes extracomunitarios que no han accedido a la nacionalidad

española se encuentran por definición excluidos en este ámbito de la participación social.

Además, nos interesaba recoger también la situación de aquellos sectores sociales que, a pesar de tener plenos derechos políticos, no llegaban nunca a hacerlos efectivos, careciendo, por tanto, de la mínima capacidad de influencia que toda la ciudadanía tiene en el proceso de toma de decisiones colectivas. No estamos hablando aquí de diferencias en esa capacidad de influencia política: lógicamente, el poder político de los individuos presenta múltiples desigualdades más allá de las aquí recogidas. Lo que sí queríamos identificar eran la situaciones de exclusión efectiva de este ámbito.

Identificamos por ello a las personas que, a pesar de tener derecho a hacerlo, no participan *nunca* en las elecciones «porque no les interesa» o «porque piensan que no sirve de nada» y que, además, no son miembros de ninguna organización o entidad ciudadana (sindicatos, partidos, asociaciones…). Es decir, se trata de situaciones en las que ni por la vía de las elecciones ni por la vía de la participación cívica se han llegado a hacer efectivos los derechos políticos que estaban formalmente reconocidos.

b) La ciudadanía social

En la dimensión de los derechos sociales se consideran situaciones graves las barreras de acceso a los distintos sistemas de protección social, identificando tres especialmente significativos: educación, vivienda y salud. El sistema de garantía de ingresos y el sistema de protección del empleo se han considerado en la dimensión económica por concebirse como una alternativa subsidiaria a los ingresos por trabajo y tener que contemplarse ambas cosas en su conjunto. El sistema de servicios sociales personales se ha considerado en su vertiente de atención sociosanitaria, en relación con la dependencia. Ser atendido por otro tipo de servicios sociales (programas de menores, de educación familiar, albergues, rentas mínimas, etc.) es más bien un indicador de exclusión social que de integración, aunque debe considerarse también que todavía están más excluidos aquellos hogares que, necesitando el apoyo de los servicios sociales personales, no son adecuadamente atendidos por los mismos.

Por la entidad de estos ámbitos de la protección social, en sus aspectos materiales y simbólicos, los hemos considerado como tres dimensiones diferentes de la exclusión social.

En educación, se ha considerado la presencia en el hogar de personas en dos situaciones distintas según la edad de cada persona:

- Para las personas en edad escolar, la desescolarización (menores de 3 a 15 años no escolarizados). En realidad son muy pocos los casos que se detectan, en parte porque se trata de un sistema muy universalizado y los casos sin escolarizar o de absentismo sistemático son residuales, en parte también porque, cuando se dan de facto, este tipo de situaciones tienden a ocultarse. Se han considerado también los menores de 3 a 6 años no escolarizados porque, aunque este nivel de educación infantil no es obligatorio, está ya prácticamente generalizado y se ha demostrado la importancia que tiene la escolarización temprana a la hora de explicar el éxito y fracaso escolar en edades posteriores.
- Para las personas que han superado la edad escolar (de 16 y más años), se han identificado aquellos que no alcanzaron el nivel de estudios básicos considerado en el momento en el que tenía edad escolar: las personas de 16 a 44 años, si no completaron la EGB, la ESO o el Graduado Escolar; las personas de 45 a 64 años, si no tuvieron un mínimo de 5 años de escolarización; los mayores de 64 años, si no saben leer y escribir.

En vivienda, la exclusión más extrema se refiere a las personas que carecen de ella, las personas sin hogar, también llamadas sin domicilio fijo o «gente de la calle». Sin embargo, esta encuesta, dirigida a hogares que habitan en viviendas familiares, no tenía capacidad de detectarlas. Dentro de estas, se han identificado las diversas situaciones que hacen inadecuada una vivienda para la integración social:

• Por sus características físicas, las viviendas que están en mal estado: infraviviendas (chabolas, prefabricadas…), viviendas en estado ruinoso (con deficiencias graves en la construcción), insalubres (con humedad, suciedad, olores…)o situadas en un entorno muy degradado.

• Por su inadecuación a las características de la familia, bien por su tamaño cuando da lugar a situaciones de hacinamiento grave (menos de 15 m^2 por persona), bien por la presencia de barreras arquitectónicas cuando hay personas en el hogar con algún tipo de discapacidad física.

• Porque el tipo de tenencia implica una situación de precariedad (cesiones en precario, realquileres, ocupaciones ilegales…).

• Porque el acceso a la vivienda implica unos gastos excesivos para la economía del hogar detrayendo recursos que son necesarios para satisfacer otras necesidades básicas: se han considerado los hogares cuyos gastos en vivienda, restandolos a los ingresos, les situarían por debajo del nivel de pobreza extrema.

Respecto del derecho a la salud, es necesario distinguir entre los aspectos estrictamente *médicos o biológicos* (por el hecho de estar vivos todos estamos expuestos a la enfermedad o a padecer alguna discapacidad en algún momento de nuestra vida, y en última instancia a morir) y los *aspectos sociales* (la negación del derecho a la salud por carecer de los recursos necesarios para enfrentarse adecuadamente a esas situaciones: exclusión del sistema sanitario, falta de apoyo y de ayuda, falta de recursos económicos…).

Es este segundo aspecto el que nos parece esencial en el análisis de la exclusión social y que efectivamente va asociado a muchos itinerarios que acaban en las situaciones de exclusión más severa. Desde este planteamiento hemos considerado:

• La falta de cobertura sanitaria por el sistema público de salud.

• Las deficiencias alimentarias (haber experimentado hambre con frecuencia en los diez últimos años o estarla experimentando en el momento presente). Estas situaciones tienen que ver también con la dimensión económica que implica la privación en un determinado momento, pero destacamos aquí su incidencia en el nivel de salud y en la esperanza de vida a largo plazo.

• La falta de apoyo social en contexto de enfermedad crónica o minusvalía: cuando todos los adultos de un hogar se encuentran en este tipo de situaciones y no hay nadie que pueda cuidarlos

• Los límites de acceso a los recursos sociosanitarios: hogares con personas dependientes que necesitarían atención y no la reciben; hogares con enfermos que no han utilizado los servicios sanitarios en un año, o bien que han dejado de comprar medicinas o de seguir tratamientos o dietas por carecer de los recursos necesarios (nuevamente aquí nos encontramos con otra forma de privación).

3.2.3. El eje social-relacional

Más allá de las relaciones económicas que se producen en el mercado (tanto en el mercado de trabajo como en el consumo), y de la integración que implica un estatus pleno de ciudadanía política y social, las personas también (preferentemente) se interrelacionan en la vida cotidiana con otras personas de su entorno, en el ámbito del vecindario, de la familia, del grupo étnico, lúdico o religioso, etc. Estas interrelaciones generan redes de solidaridad que suponen auténticos recursos sociales (es la teoría del capital social), pero también generan procesos de significación y de identidad no menos importantes en la dimensión simbólica de la integración social. Por el carácter más fluido, menos institucionalizado, menos regulado, de este tipo de interrelaciones es más complicado establecer indicadores que nos ayuden a operacionalizar su análisis. Con estos límites, hemos diferenciado las situaciones de *ausencia* de este tipo de redes, lo que implica el asilamiento social como forma de exclusión, de aquellas otras situaciones en las que la interrelación existe, pero se plantea en una dimensión *perversa, conflictiva, violenta,* generando algún tipo de reacción repulsiva o de ostracismo por parte del conjunto de la sociedad.

a) El aislamiento social

El aislamiento como exclusión de las relaciones sociales puede producirse respecto de tres entornos distintos:

- Respecto del entorno familiar, cuando una persona no tiene relaciones personales en el hogar y carece también de alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene algún tipo de problema, sea éste económico, emocional, de necesidad de apoyo personal, etc.
- Respecto del vecindario: se han considerado los casos que valoran que las relaciones con los vecinos son malas o muy malas.
- Por internamiento. El internamiento ha sido y sigue siendo una forma de exclusión social de determinadas personas debida a determinados comportamientos, hábitos o situaciones personales. Hemos identificado aquí los casos en los que hay algún miembro del hogar internado en lo que en términos de Goffman llamaríamos una *institución cerrada*: hospitales psiquiátricos, pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, centros de menores, centros penitenciarios, centros para transeúntes, centros de acogida y residencias para mujeres (víctimas del maltrato, madres solas…). Todos ellos conllevan un cierto grado de *estigmatización* y de *institucionalización*[41] que hace prolongar sus efectos mucho más allá de la estancia en los mismos.

b) Las relaciones conflictivas y los comportamientos anómicos

La exclusión social se expresa también cuando las relaciones sociales que se generan presentan una dimensión perversa o se manifiestan en comportamientos de amplio rechazo social. Aquí el problema no es la ausencia de lazos sociales, sino el hecho de que los existentes sitúan a las personas que participan de ellos al margen del conjunto de la sociedad. La relación entre un maltratador y su víctima seguramente es muy intensa, pero es profundamente perversa. De la misma forma, las mafias o los grupos marginales generan relaciones sociales muy intensas en su seno y tienen estas también una dimensión de solidaridad. Pero la pertenencia a estos grupos genera una fuerte repulsa social y se convierte en una dificultad insalvable para la integración social en otras dimensiones.

Lógicamente, muchas de estas situaciones son difíciles de detectar a través de una encuesta y cabe pensar en una cierta tendencia a la ocultación en ocasiones. Por ello, tratando de buscar las mejores condiciones para una respuesta sincera, y porque los efectos de estas situaciones se prolongan en el largo plazo, en ciertos casos hemos utilizado un tiempo de referencia notablemente mayor (el plazo de los últimos diez años).

Con estas consideraciones, se han identificado las siguientes situaciones:

- Situaciones de *conflicto familiar*, en las que se valoraban las relaciones familiares como muy malas, malas o más bien malas, o en las que alguna de las personas ha recibido malos tratos físicos o psíquicos en los últimos diez años.
- *Conductas asociales*, entendiendo por ello las conductas que no están tipificadas como delito (no hay un rechazo social institucionalizado en el Código Penal), pero son objeto de fuerte crítica social y generan una cierta estigmatización de las personas que las tienen. Nos referimos a las conductas y hábitos relativos a la dependencia de las drogas, del alcohol o del juego (en los últimos diez años), así como la maternidad precoz de las adolescentes sin pareja.
- *Conductas delictivas*, identificando las personas que han tenido problemas con la justicia penal en los últimos diez años.

3.3. Agregación y resultado de los indicadores de exclusión en la Encuesta Foessa 2008 [42]

La decisión de hacer una encuesta propia para construir un sistema de indicadores de exclusión (y algunas opciones metodológicas, como la so-

[41] Utilizamos aquí este término para hacer referencia al proceso de adaptación de los individuos al modo de vida y a las reglas, explícitas e implícitas, de una institución cerrada, una adaptación que en cierto sentido puede impedir o al menos dificultar su «reinserción» en la sociedad.

[42] El modelo de agregación ha sido realizado por Manuel Trujillo, del IESA (CSIC).

bre-representación en la muestra de los sectores menos favorecidos) está fundada muy sustancialmente en la dificultad de generarlos a partir de la información estadística disponible y, en concreto, de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) que realiza anualmente el INE[43], así como en las limitaciones para aproximarse a través de ella al conocimiento de los sectores más excluidos.

En el Cuadro 3.3. puede verse la lista de indicadores y el resultado que nos da cada uno de ellos para la población española según la Encuesta FOESSA 2008. La acumulación de estas carencias expresa la forma en la que se va concretando en *exclusión social*, idea con la cual trataremos de construir un *índice de exclusión social*.

Nuestra intención al agregar los indicadores de exclusión es crear un índice que nos sintetice las situaciones de exclusión de los hogares en las diversas dimensiones contempladas.

[43]
Un análisis detallado de las posibilidades y límites de la ECV para este análisis ha sido realizado por Ángel García García, colaborador habitual de ALTER, Grupo de Investigación. Cfr. El documento de trabajo elaborado para el Informe FOESSA 2008: «Indicadores de Exclusión en la Encuesta de Condiciones de Vida», www.foessa.es, en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

CUADRO 3.3. Indicadores de exclusión social agrupados en sus diversas dimensiones y ejes. España, 2008

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)
Económico	Participación en la producción	Empleo	1	Hogares cuyo sustentador principal está en paro desde hace un año o más.	1,0
			2	Hogares cuyo susentador principal tiene un empleo de exclusión: vendedor a domicilio, venta ambulante marginal, empleadas hogar no cualificadas, peones agrícolas eventuales temporeros, reocogedores de cartón, reparto propaganda, mendicidad.	2,7
			3	Hogares cuyo sustentador principal tiene un empleo de exclusión: que no tiene cobertura de la seguridad social (empleo irregular).	3,5
			4	Hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo del INEM.	1,5
			5	Hogares con personas en paro y sin haber recibido formación ocupacional en el último año.	7
			6	Hogares con todos los activos en paro.	2,9
	Participación del producto social	Ingresos	7	Pobreza extrema: ingresos inferiores al 30% de la renta familiar mediana equivalente (3.360 €/año).	3,4
		Privación	8	Hogares que no cuentan con algún bien considerado básico por más del 95% de la sociedad (agua corriente, agua caliente, electricidad, evacuación de aguas residuales, baño completo, cocina, lavadora, frigorífico) por no poder permitírselo.	6
Político (ciudadanía)	Derechos políticos	Participación política	9	Derecho de elegir a tus representates políticos y a ser elegido: hogares con alguna persona de 18 o más años, de nacionalidad extracomunitaria.	6,6
			10	Capacidad efectiva de ser considerado y de influir en el proceso de toma de decisiones colectivas: no participan en las elecciones por falta de interés y no son miembros de ninguna entidad ciudadana.	4,4
	Derechos sociales: acceso a los SPS	Educación	11	Hogares con menores de 3 a 15 no escolarizados.	0,2
			12	Hogares en los que nadie de 16 a 64 años tiene estudios: de 16 a 44, sin completar EGB, ESO o graduado escolar; de 45 a 64, menos de 5 años en la escuela.	5
			13	Hogares con alguna persona de 65 o más que no sabe leer y escribir.	1
		Vivienda	14	Infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar.	1,4
			15	Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	1,9
			16	Humedades, suciedad y olores (insalubridad).	4,6

CUADRO 3.3. Indicadores de exclusión social agrupados en sus diversas dimensiones y ejes. España, 2008 *(Continuación)*

Ejes de exclusión	Dimensiones	Aspectos	N.º	Indicadores	Población total (%)
Político (ciudadanía)	Derechos sociales: acceso a los SPS	Vivienda	17	Hacinamiento grave (<15 m/persona).	4,3
			18	Tenencia en precario (facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, ocupada ilegalmente).	3,2
			19	Entorno muy degradado.	1,2
			20	Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar.	2,6
			21	Gastos excesivos de la vivienda (ingresos – gastos vivienda < umbral pobreza extrema).	4,7
		Salud	22	Alguien sin cobertura sanitaria.	0,5
			23	Han pasado hambre en los 10 últimos años con frecuencia o la están pasando ahora.	2,6
			24	Todos los adultos con minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que les generan limitaciones para las actividades de la vida diaria.	2,5
			25	Hogares con personas dependientes (que necesitan ayuda o cuidados de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria) y que no la reciben.	1,1
			26	Hogares con enfermos que no han usado los servicios sanitarios en un año.	0,8
			27	Hogares que han dejado de comprar medicinas, seguir tratamientos o dietas por problemas económicos.	5,1
Lazos sociales, relaciones sociales	Conflicto social, anomia	Conflictos familiares	28	Alguien en el hogar ha recibido o recibe malos tratos físicos o psicológicos en los últimos 10 años.	6,9
			29	Hogares con relaciones muy malas, malas o más bien malas.	1,5
		Conductas asociales	30	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con el alcohol, con otras drogas o con el juego.	7,8
			31	Alguien ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja.	2
		Conductas delictivas	32	Hogares con personas que tienen o han tenido en los 10 últimos años problemas con la justicia (antecedentes penales).	2,4
	Aislamiento social	Sin apoyo familiar	33	Personas sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o de dificultad.	5,9
		Conflicto vecinal	34	Hogares con malas o muy malas relaciones con los vecinos.	1,7
		Institucionalizados	35	Hogares con personas en instituciones: hospitales y pisos psiquiátricos, centros de drogodependencias, de menores, penitenciarios, para transeúntes o mujeres.	0,2

Para realizar la agregación de los indicadores hay varias posibilidades. Entre ellas estaría la de realizar para cada hogar el promedio sin más de cada uno de sus indicadores de exclusión. Esta opción tiene el inconveniente de que se consideran con igual valor todos los indicadores de exclusión, aunque se constate que en la muestra unos afectan a una parte de la población mayor que otros.

La opción adoptada parte de la premisa de que, si los indicadores elegidos reflejan sin ninguna duda carencias en los hogares, esas carencias se consideran más graves si son muy pocos los hogares afectados, ya que al ser pocos en comparación con la sociedad, llevarán a una exclusión mayor.

De esta forma, en cada aspecto concreto el peso del indicador se toma al agregar como el inverso de la proporción de hogares que toman valor uno (están afectados) en ese indicador.

Por ejemplo, el aspecto de la exclusión relativo al aislamiento social está medido con tres indicadores: i33, i34 y i35.

Tabla 3.1. Proceso de cálculo de pesos en el aspecto «Aislamiento social»

Indicador	Hogares que presentan el indicador (%)	Inverso de la frecuencia	Peso de cada indicador
33	5,9	0,1695	0,029437229
34	1,7	0,5882	0,102164502
35	0,2	5,0000	0,868398268
Suma		5,7577	1

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Queda un segundo paso: la agregación de los indicadores para cada una de las dimensiones y el cálculo del indicador global de exclusión. La idea va a ser la misma, en el sentido de dar más peso a aquellos aspectos que aparezcan con menos frecuencia.

Tabla 3.2. Proceso de cálculo de pesos en el eje «Relaciones sociales»

Aspectos	Suma de los inversos de las frecuencias	N.º de indicadores	Inverso de las frecuencias por indicador	Peso de cada indicador
Conflicto social	1,8565	5	0,3712932	0,16209886
Aislamiento social	5,7577	3	1,91924227	0,83790114
Suma			2,2905	1

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Esta agregación se realiza de la siguiente forma: para cada uno de los indicadores de aspectos se divide la suma de los inversos de las frecuencias (calculadas en el paso anterior) y se divide por el número de indicadores del aspecto. Esta es una medida de la frecuencia con que aparece la exclusión en este aspecto. Estas cifras se normalizan para que su suma sea 1 y el valor obtenido es el peso de cada indicador.

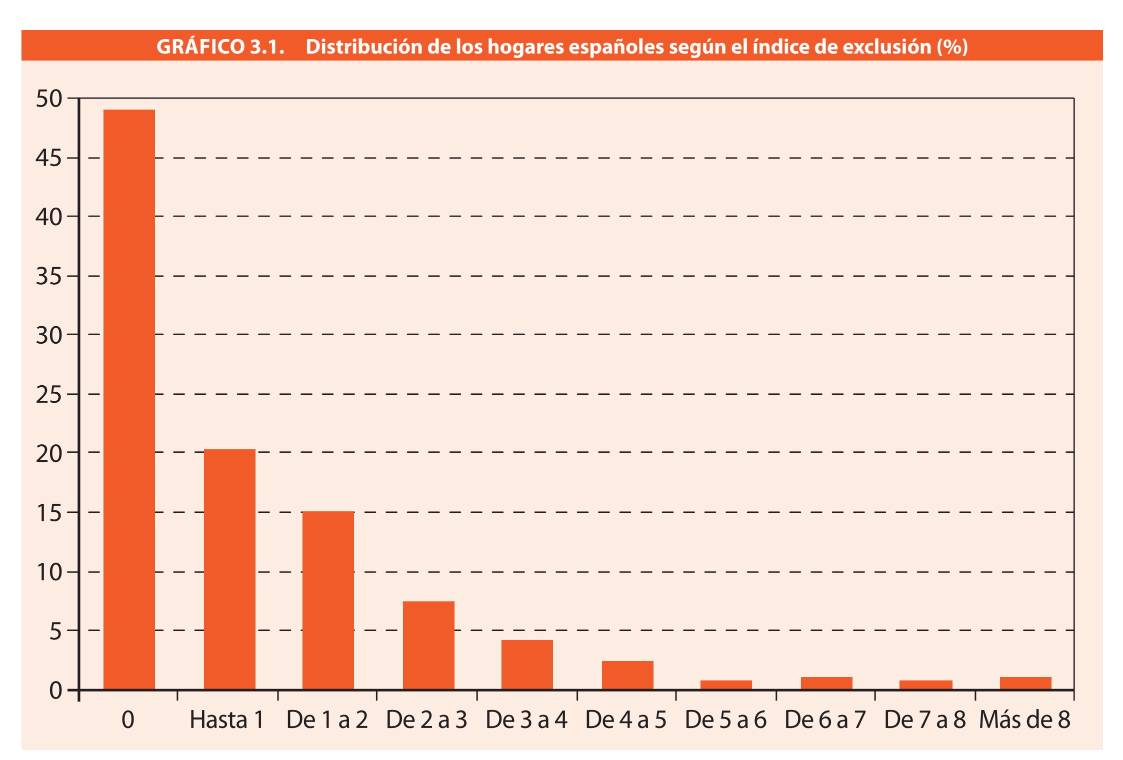
La propiedad más relevante de los indicadores de cada dimensión y del conjunto es que su media es 1 (o aproximadamente), no teniendo límite teórico en su mínimo y máximo (depende de la distribución).

Si tomamos como marca para hogares excluidos aquellos cuyo indicador de exclusión es superior a 2 (más del doble), nos sale un 17,2%, menos que el indicador habitual de pobreza relativa.

Cada uno de los indicadores analizados afecta a una proporción extremadamente reducida de la población española. Sin embargo, si los agregamos, la primera idea que transmite este análisis es la *amplitud de los distintos procesos de exclusión social:* sólo la mitad de la población se encuentra al margen de los mismos.

Sin embargo, a una buena parte de la población estos déficits de integración le afectan de una forma muy leve, estableciéndose diversos mecanismos de compensación que hacen suponer que el nexo social no llegue a ponerse en cuestión: los problemas que muchas personas tienen en su paso por el sistema educativo, por ejemplo, han sido a menudo superados (especialmente en las generaciones mayores) gracias a las habilidades y saberes adquiridos en el tajo, con la propia experiencia laboral; una reducción de los ingresos, incluso si es significativa, puede no tener efectos muy graves si se cuenta con una vivienda pagada en buenas condiciones y convenientemente equipada (a menos que esa reducción de ingresos se prolongue en el tiempo e impida la reposición de esos bienes); las relaciones sociales pueden, asimismo, compensar los problemas que puedan surgir en el mercado o en el acceso efectivo a ciertos derechos sociales o políticos, tanto en su dimensión material (acceso a bienes y servicios) como simbólica (relaciones de pertenencia e identidad). Es por ello importante en nuestro análisis identificar los colectivos en los que los distintos procesos de exclusión social se acumulan.

GRÁFICO 3.1. Distribución de los hogares españoles según el índice de exclusión (%)



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Lógicamente, cuanto más intensa es la exclusión social, menor es la proporción de hogares en la que incide. El Gráfico 3.1 muestra el continuo que va desde la integración social plena hasta la exclusión más intensa. Este continuo representa el carácter procesual, la dinámica de la exclusión y de la integración social. A pesar de ser una «foto fija», no deja de suponer una aproximación al itinerario que muchas personas y muchos hogares han recorrido en una dinámica descendente o ascendente en las distintas fases de su ciclo vital.

La media del índice de exclusión para el conjunto de la población española se encuentra prácticamente en 1 (0,9868), con una ligera va-

riación según cómo se pondere a la población extranjera (hasta 1,0319). Por eso planteamos utilizar una analogía, a la inversa, con la forma en la que se ha venido calculando más habitualmente la tasa de pobreza (la mitad de la media, que viene a asimilarse al 60% de la mediana): *consideraremos en una situación relativa de exclusión social a aquellos hogares con un índice de exclusión (i) superior al doble de la media (i > 2).*

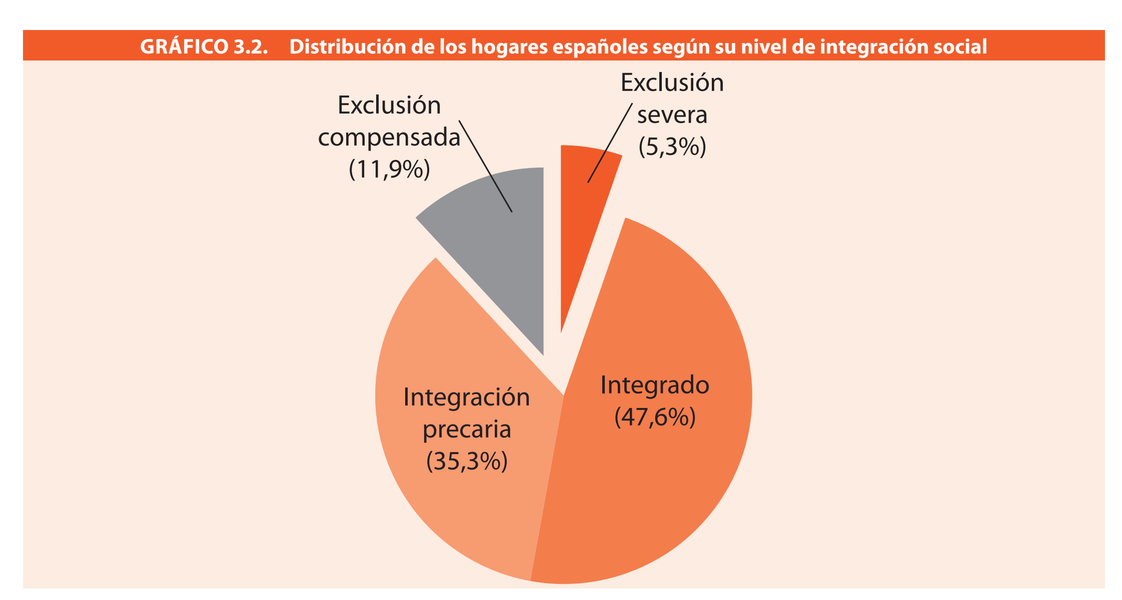
Dentro de este grupo de «hogares excluidos», aquellos con un índice de exclusión (i) doble que el umbral anterior (i > 4) serán considerados en situación de *exclusión severa*. Los que se encuentren por debajo del mismo (2 < i < 4) podrían identificarse como en una situación de *exclusión moderada o relativamente compensada.*

Hacia arriba, los hogares afectados por alguno de los indicadores de exclusión, pero con índices inferiores al doble de la media (0 < i < 2) los consideraremos integrados socialmente, pero con una cierta precariedad: es la *integración precaria.*

El resultado puede verse en el gráfico siguiente. El 17,2% de los hogares presentan un índice de exclusión por encima del doble de la media. Sólo *un 5,3% de los hogares estarían afectados por procesos de exclusión extrema*, superiores a 4 puntos (el doble del umbral establecido).

En realidad, la diferencia entre los dos grupos intermedios (la integración precaria, un 35%, y la exclusión compensada, un 12%) es difícil de trazar: ambos se sitúan en torno a un umbral arbitrariamente establecido. Se trata de dos grupos marcados por una cierta precariedad (en mayor o menor grado) en su estatus social. La división en estos cuatro niveles de integración-exclusión, sin embargo, nos permite comparar la incidencia de la exclusión en los distintos grupos sociales, y es un complemento del índice general de exclusión social para cada uno de ellos. Esta clasificación es la que puede verse en el Gráfico 3.2.

GRÁFICO 3.2. Distribución de los hogares españoles según su nivel de integración social



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

En términos absolutos estaríamos hablando de unos 800.000 hogares en España en exclusión severa que deberían convertirse en la máxima prioridad de las políticas sociales con vistas a garantizar la cohesión de la sociedad, además de 1,8 millones más de hogares con problemas notables de integración (exclusión compensada). En el próximo capítulo se analizan las características de estos hogares.

4 Las características de los hogares afectados por procesos de exclusión [44]

En el epígrafe anterior se han mostrado los criterios operativos para la construcción de una batería de indicadores de exclusión que se organizan en una serie de dimensiones y ejes. La clasificación realizada en cuatro grupos es la que nos sirve aquí de base para realizar una descripción comparativa:

- *Integración social*
- *Integración precaria*
- *Exclusión compensada*
- *Exclusión severa*

Vamos a describir cada uno de estos cuatro segmentos con el ánimo de caracterizar su composición interna. Para ello mostramos las distribuciones porcentuales a partir de una serie de variables independientes, todas ellas estadísticamente significativas con valores del test de significación (p) Chi-cuadrado de Pearson de a 0,000.

En primer lugar se realiza el análisis de los datos a partir de las características del sustentador principal, para seguidamente describir los atributos básicos de estos hogares, así como su análisis a partir de los treinta y cinco indicadores de exclusión. De esta manera estaremos en situación de aportar el perfil sociológico de cada uno de estos cuatro grupos, así como identificar las situaciones típicas de exclusión.

4.1. El sustentador principal

Una parte importante de la caracterización de los hogares viene dada por el perfil de la persona sustentadora principal. A efectos conceptuales y de trabajo de campo de la encuesta, se ha considerado *como sustentador principal la persona que aporta la principal fuente de ingresos en el hogar*, independientemente que sea mediante la

[44]
Este epígrafe ha sido realizado Fco. Javier Giménez Marín, Raúl Ruiz Villafranca, Thomas Ubrich, Cristina Villar Herranz, miembros del equipo EDIS, S.A.

retribución de su empleo o siendo titular de una prestación, pensión alimenticia, etc.

Concretamente se trata de analizar una serie de variables elementales de identificación de los sustentadores principales, tales como el sexo, la edad, el nivel de estudios, la relación con la actividad económica, la nacionalidad y el lugar de nacimiento. A través de estas variables independientes, se analiza y describe la composición interna de esta población según el tipo de hogar en el que residen.

4.1.1. Edad y género

En primer lugar exponemos los datos básicos referidos al género y la edad del sustentador principal según su relación con la situación social del hogar al que pertenece. En cuanto al género de los sustentadores principales, vemos en la Tabla 3.3 que la inmensa mayoría son varones. Efectivamente, para el total esta proporción alcanza el 74% de los hogares frente a tan sólo un 26% de mujeres. No obstante, sí existen algunas variaciones destacables en cuanto consideremos más específicamente los diferentes niveles de integración o exclusión. Las mayores proporciones de varones se encuentran tanto entre los hogares integrados como en los que viven en una situación de exclusión severa, con un 80% y 77% respectivamente. En cambio, entre los hogares en situación de integración precaria y exclusión compensada, la proporción de mujeres alcanza un 32% en ambos casos, es decir seis puntos porcentuales más que el peso específico que tiene la mujer como sustentadora principal en el conjunto de los hogares españoles.

Según los datos de la Tabla 3.3., la estructura de edad para el conjunto de los hogares es la siguiente: los que tienen menos de 30 años con el 9% suponen la proporción más baja, mientras que los sustentadores entre 30 y 49 años representan el 46%, el 25% tiene entre 50 y 64 años de edad, dejando otra cuarta parte para los que tienen 65 y más años.

Ahora bien, considerando el sustentador principal según su relación con la situación social del hogar en el que vive, cabe señalar diferencias reseñables con respecto al conjunto de los hogares españoles. Primero vemos que entre los hogares integrados, la estructura de edad del sustentador es algo más joven. De hecho el peso relativo de los mayores de 65 años es inferior en los hogares socialmente integrados, a la vez que la proporción de sustentadores de 40 a 64 años es superior, compartiendo datos parecidos en cuanto a los menores de 40 años.

Asimismo, entre los hogares integrados precariamente podríamos destacar la proporción levemente menor de estas personas que tiene entre 50 y 64 años de edad; con el 21% frente al 25% para el total de los hogares, es decir cuatro puntos porcentuales menos. Junto a ello, son los sustentadores principales que cuentan con 65 y más años de edad los que definen en buena medida a los hogares integrados precariamente. En efecto, el 31% viven en este tipo de hogares, seis puntos porcentuales más que la proporción resultante para el conjunto del estado. Situación similar descubrimos en la exclusión compensada con otro 31% de sustentadores que se sitúan en torno a la tercera edad.

Sin embargo, entre la precariedad y la exclusión se advierte un aspecto que hay que destacar. Se trata de la aparición de un tipo de sustentador principal caracterizado por la juventud y la madurez. Así, el 24% de los que residen en hogares de exclusión compensada tienen entre los 30 y lo 39 años, porcentaje idéntico al encontrado en la exclusión severa, cuatro puntos porcentuales más que el peso relativo de esta población para el conjunto de los hogares. Es por ello que se deba advertir una polarización de la exclusión social entre los mayores y los jóvenes, o por lo menos de la exclusión social compensada.

Sin embargo, la exclusión social severa se ubica fundamentalmente en dos grupos de edad. De nuevo el grupo de edad de 30 a 39 años, y de otro, ya no el de 65 y más sino el intervalo inmediatamente anterior, el de 50 a 64 años. Así, el 30% de los sustentadores que viven en hogares de exclusión severa cuenta con esa edad, casi cinco puntos porcentuales más que el 25% correspondiente para el conjunto de sustentadores.

De un lado puede ser comprensible que los nuevos mecanismos y trayectorias de emancipación de la juventud arrojen a un colectivo destinado a la exclusión, más cuando este joven

recientemente emancipado tenga que hacerse cargo de aportar los principales recursos económicos al hogar. El contexto actual de vivienda y mercado de trabajo articula en buena medida la situación de exclusión en aquellos hogares donde el sustentador principal es una persona joven. De otro lado, los mecanismos de compensación social para las personas mayores tales como pensiones, prestaciones, o diversa cobertura social de servicios, empuja a dicho colectivo desde la exclusión severa en la que se ubican antes de los 65 años, hacia la compensada o la precariedad de la integración cuando alcanza dicha edad.

Este último argumento podría extrapolarse para la población joven sustentadora, puesto que justo los grupos de edad siguientes al de 30 a 39 años, es decir de 40 a 64, define el perfil de la integración. Sin embargo, un salto cualitativo tan grande, de la exclusión severa a la integración plena, no podría explicarse más que afirmando que se trata de colectivos sociológicamente diferentes, articulando con ello otras variables de control tales como la inmigración, las minorías étnicas, o la clase social, cuestiones que irán apareciendo más adelante.

Tabla 3.3. Género y edad del sustentador principal, según situación de integración-exclusión

	Integración	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Base (N)	(1.134)	(1.252)	(614)	(446)	(3.446)
Sexo					
Varones	79,9	68,5	67,9	76,6	74,4
Mujeres	20,1	31,5	32,1	23,4	25,6
Edad					
Hasta 29	9,4	9,3	7,3	7,6	9,0
De 30 a 39	20,5	18,5	24,4	24,4	20,5
De 40 a 49	23,1	20,3	11,1	17,4	20,5
De 50 a 64	27,4	21,2	25,9	29,7	25,2
65 y más	19,6	30,6	31,3	20,9	24,8
Sexo y edad					
Varones hasta 29	6,4	6,6	3,6	2,3	6,0
Varones de 30 a 39	16,2	11,5	14,0	18,1	14,4
Varones de 40 a 49	20,5	15,6	8,5	14,6	17,1
Varones de 50 a 64	21,5	13,3	23,0	25,7	19,0
Varones de 65 y más	15,2	21,4	18,9	15,8	17,8
Mujeres hasta 29	3,0	2,8	3,6	4,7	3,1
Mujeres de 30 a 39	4,3	7,0	10,6	6,4	6,1
Mujeres de 40 a 49	2,6	4,8	2,6	2,9	3,4
Mujeres de 50 a 64	5,9	7,9	2,8	4,1	6,1
Mujeres de 65 y más	4,4	9,2	12,4	5,3	7,0
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Cuando decimos que la integración tiene mayor presencia entre los 40 y los 64 años, también estamos afirmando que se trata de un tipo de sustentador masculino. De hecho el 42% de los sustentadores principales que viven en hogares integrados son varones de ese grupo de edad, frente al 36% correspondiente para el total de la población. Por otra parte la integración precaria, con mayor presencia en los mayores de 65 años, afecta tanto hombres como a mujeres. En cuanto a la exclusión compensada, el perfil que más lo define es el

de varones de entre 50 y 64 años (con un 23% frente al 19% para el conjunto), mujeres de 30 a 39 años (11% y 6% respectivamente), así como mujeres con 65 y más años (12% frente al 7%). La dualidad de la exclusión severa entre los grupos de edad de 30 a 39 años y los de 50 a 64, afecta fundamentalmente al género masculino.

En la Tabla 3.4 se muestra la edad media según situación de integración – exclusión, y sexo. Los análisis descritos anteriormente quedan corroborados a través de estos datos de esta Tabla.

Tabla 3.4. Edad media del sustentador principal, según situación de integración-exclusión

	Total	Varones	Mujeres
Integración	49,87	49,90	49,77
Integración precaria	52,63	52,39	53,16
Exclusión compensada	53,55	54,06	52,49
Exclusión severa	51,30	52,39	47,77
Total edad media	51,32	51,25	51,52

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

4.1.2. Nivel de estudios

El grado de formación alcanzado por el sustentador principal supone un referente para, a priori, conocer las posibilidades de desarrollo social del hogar. Asimismo, la literatura al uso y la experiencia empírica asocian en buena medida las carencias culturales y formativas con las situaciones de mayor desventaja y vulnerabilidad social.

En la encuesta FOESSA 2008 se pregunta a los sustentadores y sustentadoras si alguna vez fueron a la escuela, de forma que sólo de quienes respondieron afirmativamente se recoge información del nivel de estudios más alto alcanzado. De esta manera, en la Tabla 3.5 se presenta la distribución porcentual de estas personas según diferentes niveles de estudios, ofreciendo la proporción de los que nunca fueron a la escuela, así como el nivel formativo alcanzado de las personas que estuvieron escolarizadas en algún momento de su vida.

Según estos datos, se comprueba la asociación entre el grado formativo y la exclusión social, observando que cuanto más vulnerable es el hogar considerado, más alto es el porcentaje de sustentadores analfabetos o sin estudios. A la inversa, el nivel formativo de un sustentador que vive en un hogar integrado o integrado precariamente es de grado mucho mayor que entre los que viven en hogares más vulnerables.

Entre los sustentadores principales que residen en hogares integrados plenamente, destaca una proporción elevada de personas con un nivel de estudios de formación profesional medio o superior, un 13% frente al 11% para el conjunto de hogares (dos puntos porcentuales de diferencia). Pero sobresale especialmente el porcentaje de sustentadores con estudios universitarios. El 29% de los sustentadores en hogares integrados cuentan con este nivel de estudios, 9 puntos más que la media general. En cuanto a los sustentadores en hogares integrados precariamente, se definen por un nivel de estudios medio-bajo, con porcentajes bastante superiores a la media en «sabe leer y escribir pero fue a la escuela menos de cinco años», así como en «bachillerato superior, BUP o COU».

Tabla 3.5. Distribución porcentual de sustentadores principales por nivel de estudios máximo alcanzado, según la situación de integración-exclusión

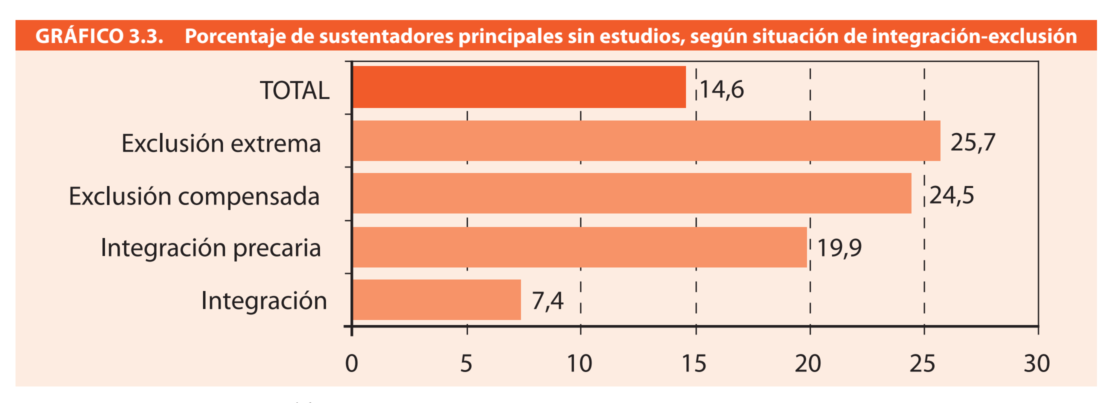
	Integración	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(1.134)	(1.252)	(614)	(446)	(3.446)
Nivel de estudios					
Nunca fue a la escuela	3,3	5,1	4,9	8,2	4,3
No sabe leer o escribir	0,0	1,3	1,8	0,0	0,6
Sabe leer y escribir, menos de 5 años escuela	4,2	13,5	17,7	17,5	9,6
Escuela 5 o más años, sin EGB, ESO o Graduado	17,2	20,0	21,4	33,3	19,4
Secundarios completos, EGB, ESO o Graduado	22,5	19,0	31,0	22,2	22,3
Bachillerato superior, BUP o COU	12,2	16,0	11,5	5,3	13,1
FP medio o superior	12,8	9,8	6,3	4,1	10,6
Estudios universitarios	27,8	15,3	5,5	9,4	20,0

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Un nivel de estudios en general más bajo cuenta en sustentador principal que vive en hogares excluidos, ya se trate de una exclusión compensada o extrema. En cuanto a la primera de ellas, se destacan los niveles de «sabe leer y escribir pero fue menos de cinco años a la escuela» con un 18% (8 puntos más que la media), así como «fue a la escuela cinco o más años, sin completar estudios» con un 21%. Por su parte, los sustentadores en hogares de exclusión severa cuentan con estudios más bien bajos, de hecho el 8% nunca fue a la escuela, cuatro puntos más que el 4% para el conjunto de los sustentadores. Asimismo, un 18% fue menos de cinco años a la escuela, ocho puntos más que el 10% para el conjunto del país, y un 33% fue a la escuela cinco o más años frente al 19% general. Junto a ello, no debemos olvidar la existencia de sustentadores residentes en hogares en exclusión, que tienen titulación universitaria. Así, el 6% de los que viven en la exclusión compensada poseen este nivel de estudios, 3 puntos menos que el 9% para los sustentadores en exclusión severa.

Ahora vamos a considerar la proporción de personas que no han finalizado ningún nivel de estudios. Los que se consideran «sin estudios» son lo que «nunca fueron a la escuela», «no saben leer o escribir» o «saben leer y escribir pero han ido menos de cinco años a la escuela» (véase Gráfico 3.3). *Para el total de los hogares en España, vemos que casi el 15% de los sustentadores principales no tiene ningún estudio o es analfabeto, mientras que entre los hogares excluidos, compensada o extrema, este porcentaje alcanza el 25% y 26% respectivamente.* Por su parte, el 20% de los sustentadores residentes en hogares de integración precaria no ha completado ningún nivel de estudios. Como se aprecia, la proporción de personas que no tienen estudios aumenta a medida que se intensifica la exclusión social en el hogar, por lo que se percibe una fuerte correlación entre la relación de exclusión del hogar en el que vive el sustentador principal y el hecho de no haber finalizado ningún tipo de estudios. En valores absolutos, se estima el número de sustentadores sin estudios de 1.155.000 personas, de las cuales 432.000 viven en hogares en exclusión compensada y 201.000 en la exclusión severa.

GRÁFICO 3.3. Porcentaje de sustentadores principales sin estudios, según situación de integración-exclusión



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

4.1.3. Relación con la actividad económica

La Tabla 3.6 nos ofrece los datos referidos a la relación de los sustentadores principales con la *actividad económica* (ocupación, desempleo o inactividad), es decir, interpreta su posicionamiento en el mercado de trabajo. En la misma línea de lo planteado en los epígrafes anteriores, parece primordial abordar la cuestión económica como un elemento central del equilibrio vital y social de un hogar en su proceso de inclusión en la sociedad. El hecho del empleo se vuelve así como un aspecto clave para entender e interpretar la exclusión social. De esta forma, comprobamos que la mayor intensidad de la exclusión social en el hogar se ve reflejada en una relación más precaria del sustentador con el mercado de trabajo.

Referido a la población sustentadora del total de los hogares españoles, se ha obtenido una *tasa de actividad del 65% (62% de ocupados y 3% de desempleados),* consecuentemente una tasa de inactividad del 35%. Entre las diferentes causas de inactividad se destaca un 6% de sustentadores que nunca ha trabajado, un 20% beneficiario de una pensión de jubilación o prejubilación, un 5% que se percibe otro tipo de pensión, y por último un 4% inactivo en otras situaciones (estudiantes, labores del hogar, trabajo voluntario sin remuneración, incapacitado permanente, etc.).

Resulta llamativo advertir que *la proporción de sustentadores ubicados en la ocupación laboral (por cuenta propia o ajena) decrece a medida que se agrava la exclusión social del hogar*. Así, cerca de siete de cada diez sustentadores principales que viven en hogares integrados son ocupados, es decir una tasa de empleo del 68%, casi siete puntos porcentuales por encima de la media. Por su parte, el 57% de los sustentadores en hogares de integración precaria afirman tener empleo, porcentaje que desciende al 50% para la exclusión compensada y al 52% para la extrema.

Si en algo se diferencian los sustentadores de los hogares integrados precariamente del conjunto de hogares del estado, es en la mayor incidencia de personas que nunca han trabajado, así como de los inactivos que perciben una pensión distinta a la jubilación o prejubilación, contabilizándose en unos 556.000 y 338.000 hogares respectivamente. Sin embargo, la exclusión social se asocia más al desempleo del sustentador principal. De un lado, el 11% de los hogares en exclusión compensada cuentan con un sustentador en desempleo (unos 200.000 hogares), de otro, para la exclusión severa esta cifra es del 21% (162.000 hogares). En el otro extremo, las personas que mantienen económicamente hogares integrados e integrados precariamente destacan por sus muy escasas proporciones de desempleados, 0,2% y 1,4% respectivamente.

Tabla 3.6. Distribución porcentual de sustentadores principales por relación con la actividad económica, según situación de integración-exclusión

	Integración	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(1.134)	(1.252)	(614)	(446)	(3.446)
Relación actividad					
Ocupación	68,4	57,1	50,3	51,5	61,6
Desempleo	0,2	1,4	11,4	20,7	2,9
Inactividad: nunca ha trabajado	2,9	10,2	3,6	10,1	5,9
Inactividad: pensión jubilación o prejubilación	21,1	20,3	20,3	7,1	20,0
Inactividad: otra pensión	3,8	6,2	8,9	6,5	5,3
Inactividad: otras situaciones	3,6	4,8	5,6	4,1	4,3

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

En cuanto a la población inactiva, se puede hacer una estimación de hogares con sustentadores en esta situación de unos 5.539.000. *El menor porcentaje de sustentadores inactivos se encuentra en los hogares con exclusión severa, con un 28%*, casi ocho puntos porcentuales menos que el 36% general. Ahora bien, predomina la inactividad porque nunca ha trabajado. Junto a ello, en los hogares integrados el 31% de los sustentadores son inactivos, es decir cuatro puntos porcentuales menos que el total, siendo la jubilación o prejubilación el principal motivo de inactividad, y por lo tanto percibiendo este tipo de pensión. En cambio, tanto los hogares integrados precariamente (42% de inactividad) como los que están en exclusión compensada (38%), obtienen un porcentaje de sustentadores que perciben otra pensión distinta a la jubilación o prejubilación superior a la establecida para el conjunto (5%), con un 6% y un 9% respectivamente.

4.1.4. Lugar de nacimiento y nacionalidad

Queremos finalizar la descripción del perfil sociológico del sustentador principal a través de dos variables que definen su procedencia geográfica, el lugar de nacimiento y la nacionalidad. El hecho de ser originario de otro país representa un factor de vulnerabilidad debido a las dificultades que pueden encontrar los extranjeros en cuanto al aprendizaje lingüístico, las costumbres y códigos de la cultura de la sociedad de acogida. A continuación veamos esta característica del sustentador en relación con la situación de integración-exclusión de los hogares.

Tabla 3.7. Distribución porcentual de sustentadores principales según lugar de nacimiento y nacionalidad, según situación e integración-exclusión

	Integración	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(1.134)	(1.252)	(614)	(446)	(3.446)
Lugar de Nacimiento					
Nacidos en España	92,9	83,6	72,3	68,9	85,9
Nacidos fuera de España	7,1	16,4	27,7	31,1	14,1
Nacionalidad					
Española	94,7	84,4	72,6	69,9	87,1
Extranjera	5,3	15,6	27,4	30,1	12,9

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

De manera global según *el lugar de nacimiento* del sustentador principal, tenemos una distribución en la que predominan fuertemente los que han nacido en España, concretamente el 86%. No obstante, un 14% de sustentadores ha nacido en el extranjero. Por otra parte, entre los hogares integrados esta proporción de nativos españoles es aún mayor con un 95%. *A la inversa, cuanto más vulnerable es la situación social del hogar más alta es la proporción de sustentadores nacidos fuera de España, alcanzando casi el 30% entre los hogares de exclusión severa*. Asimismo, cuando nos referimos a *la nacionalidad* del sustentador principal, se observa la misma tendencia y proporciones similares por cada una de las situaciones de integración-exclusión. Concretamente, cuanto más vulnerable es el hogar, mayor es la proporción de sustentadores principales con una nacionalidad distinta de la española, pasando de un 5% entre los hogares integrados a un *27-30% de personas extranjeras entre los hogares excluidos*.

4.2. Características básicas de los hogares

Hasta el momento se han descrito las características básicas de los sustentadores principales, a partir de la relación con la integración-exclusión social. A continuación se analizan una serie de variables que tratan de articular tres contenidos informativos diferentes. El primero de ellos ofrece una serie de datos relacionados con la economía del hogar, a través de variables como el nivel de pobreza objetiva, la percepción subjetiva de pobreza que tienen los miembros del hogar sobre su situación económica, así como la retribución de pensiones o prestaciones durante el año 2006. Junto a ello, se aportan datos y cifras sobre el tamaño del hogar, que nos permitirá conocer aún más las realidades de convivencia en los hogares, estableciendo relaciones entre número de integrantes y tipo de hogar al que pertenece. Por último, el tipo de barrio en el que se ubican los hogares, así como el origen étnico de sus miembros, nos darán una panorámica de cada uno de los cuatro tipos de hogares.

4.2.1. Pobreza, percepción subjetiva y prestaciones económicas

El análisis de las características de los hogares comienza con el estudio de las *variables relacionadas con su economía*. Con los datos de la Tabla 3.8 podemos observar el nivel de ingresos en el hogar, estableciendo que los hogares cuyos ingresos económicos son inferiores al 60% de la renta familiar mediana equivalente se encuen-

tran en situación de pobreza, que puede llegar a ser severa en el caso de que no alcancen el 30%. Además de esta clasificación objetiva de nivel de pobreza, contamos con la percepción subjetiva acerca de su situación económica.

Como se observa en *la Tabla, la proporción de hogares pobres crece a medida que la situación de exclusión social se agrava*. A este respecto, el resultado de la encuesta arroja un 19% de hogares pobres, 15% en pobreza relativa y 4% [45] en severa. Estos datos globales contrastan con el aumento constante y continuo de la pobreza, a medida que nos adentramos en hogares en exclusión. Centrándonos en la pobreza severa, donde lógicamente no hay hogares integrados en esta situación, pasamos de un 3% para hogares integrados precariamente, al 17% para los que está en vulnerabilidad social, alcanzando a un 26% el porcentaje de hogares en exclusión severa.

Junto a este criterio «objetivo» de la pobreza económica, resulta de gran utilidad observar la percepción económica que tiene el hogar. Para ello, se ha preguntado a los españoles cómo calificarían su hogar teniendo en cuenta la situación económica del mismo durante los últimos doce meses. A este respecto, podemos decir que los niveles de apreciación económica del hogar en encuentra, en general, en la media, así lo declaran un 46% de los españoles. Junto a ello, entorno a la mitad de los hogares integrados plenamente o en precario consideran que su situación económica está en la media española, concretamente un 53% y un 45%, respectivamente. Asimismo, la percepción de los hogares en exclusión es de pobreza económica, o por lo menos así lo ha afirmado el 33% de los hogares de exclusión compensada y el 50% de la extrema, porcentaje bastante más elevado al 13% general para el conjunto del país.

Es interesante observar la comparación entre la tasa de pobreza «objetiva» y la proporción de hogares que se autoclasifican como casi pobres o pobres (véase Gráfico 3. 4). Como se muestra, la proporción de hogares autoclasificados como pobres es superior a la tasa de pobreza, haciéndose esta diferencia sensiblemente mayor en los hogares de exclusión severa. Así, en los hogares integrados apenas hay diferencia entre su situación real y su percepción sobre su situación económica, con un 10% y 9% respectivamente. En situación similar se encuentran los hogares de integración precaria y exclusión compensada. En el otro extremo, se observa *que frente a una tasa de pobreza del 52% para los hogares en extrema exclusión, la percepción de esta situación se sitúa en un 63%*.

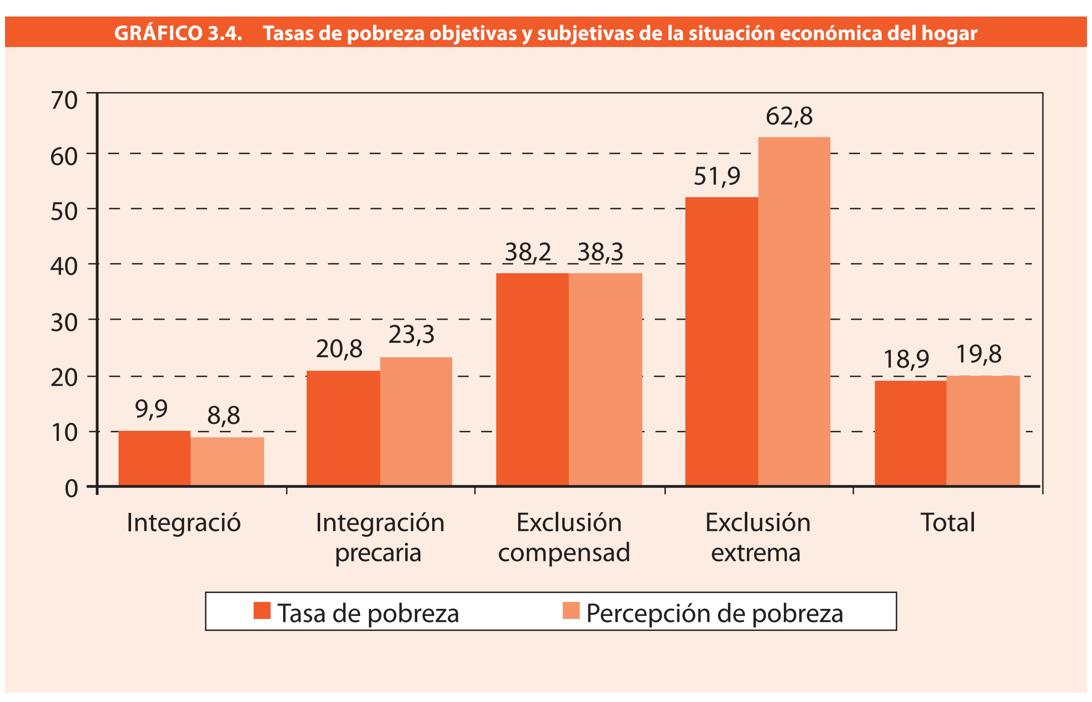
[45]
En este cálculo de las tasas de pobreza no se tienen en cuenta los valores perdidos, 687 casos, de los que no se tiene información fiable sobre sus ingresos. Se recuerda que en el sistema de indicadores, estos casos deben incluirse (en el denominador) para realizar la agregación suponiendo así los casos detectados de pobreza extrema un 3,4% del total.

Tabla 3.8. Distribución porcentual de hogares según diversas variables económicas

	Integración	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Pobreza					
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(903)	(980)	(507)	(369)	(2.759)
No pobre	90,1	79,2	61,8	48,1	81,1
Pobreza relativa	9,9	18,2	21,6	25,9	14,8
Pobreza severa	0,0	2,6	16,6	25,9	4,1
Percepción 12 meses					
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(1.083)	(1.194)	(585)	(430)	(3.292)
Rico	0,2	0,8	0,0	0,0	0,4
Por encima de la media	21,3	4,9	4,2	0,0	12,6
En la media	53,2	44,9	32,1	22,0	46,4
Por debajo de la media	16,5	26,1	25,4	15,2	20,8
Casi pobre	3,5	11,1	5,6	12,8	6,9
Pobre	5,3	12,2	32,7	50,0	12,9
Pensión o prestación 2006					
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(1.134)	(1.252)	(614)	(446)	(3.446)
Si ha percibido	39,9	56,4	44,6	33,1	45,8
No ha percibido	60,1	43,3	55,4	66,9	54,1

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

GRÁFICO 3.4. Tasas de pobreza objetivas y subjetivas de la situación económica del hogar



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

En cuanto a la relación del hogar con la entrada de algún tipo de prestación o pensión económica durante el año 2006, en el cuestionario se preguntaba a los entrevistados si habían percibido algún tipo de pensión o prestación económica de algún tipo, tanto él mismo como alguna persona que conviviera con él. Dentro de estas prestaciones se localizan las «Pensiones contributivas del Instituto Nacional de la Seguridad Social», las «Pensiones no contributivas del Instituto Nacional de la Seguridad Social», «Prestaciones Asistenciales», «Bajas por enfermedad- maternidad», «Prestaciones por desempleo», «Becas para la educación», «Ayudas de los Servicios Sociales», «Ayudas de entidades privadas» y «Ayudas familiares», entre otros.

De este modo, en cuanto a la percepción de pensiones, se puede decir que prácticamente la mitad de los hogares recibió algún tipo de pensión o prestación económica durante el 2006, concretamente un 46%, dejando al 54% restante como hogares que no ha obtenido ingresos económicos por estos conceptos. Conviene destacar, por tanto, la elevada proporción de hogares ubicados en la exclusión severa que durante el año 2006 no recibieron pensiones o prestaciones, un 67% siendo el colectivo que en proporción menos ha participado de estos recursos, observando con ello posibles déficits en los mecanismos de compensación y corrección de la exclusión social.

4.2.2. Tamaño del hogar

Otra de las cuestiones de interés para la descripción y caracterización de la exclusión social, es el tamaño del hogar a través del número de miembros que lo componen. La Tabla 3.9 muestra la distribución porcentual de hogares por tamaño de hogar, así como el número medio de miembros, según la situación de integración-exclusión social. El tamaño medio más alto se ubica en los hogares plenamente integrados con 2,8 personas por hogar, seguidos por los que se encuentran en una situación de exclusión severa con 2,7 personas. Por su parte, son las situaciones intermedias las que menos personas cuentan en el hogar, concretamente una media de 2,5 tanto en hogares integrados precariamente como la exclusión compensada. Y todo ello en contraste con el 2,7 de tamaño medio general para el conjunto del país.

Asimismo, un hogar plenamente integrado estaría compuesto por entre dos y cuatro personas. O por lo menos es en esta franja donde se acumula el 84% de los hogares, nueve puntos más que el 75% correspondiente para el conjunto de hogares españoles. Por su parte, la integración precaria se caracteriza por tener un mayor peso de hogares unipersonales que el correspondiente para el conjunto, concretamente un 28% frente al 19% general. La exclusión compensada se bifurca en dos composiciones de hogar donde cuenta con un mayor peso que el encontrado para el total de hogares. Nos estamos refiriendo a los hogares de una sola persona con un 35%, y a los que cuentan con tres miembros con un 30%. En cuanto a los hogares en exclusión severa, resaltamos que el 73% de éstos tienen entre dos y tres miembros, porcentaje 19 puntos superior al 54% general.

Tabla 3.9. Distribución porcentual de los hogares según número de miembros

	Integración	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(1.134)	(1.252)	(614)	(446)	(3.446)
Tamaño del hogar					
Uno	10,3	28,2	34,5	11,0	19,3
Dos	34,2	30,1	13,7	39,5	30,7
Tres	25,9	14,9	29,5	33,1	22,8
Cuatro	23,8	19,9	17,6	8,1	21,0
Cinco	5,0	5,3	2,6	5,2	4,8
Seis y más	0,9	1,6	2,1	2,9	1,4
Tamaño medio	2,82	2,49	2,48	2,69	2,66

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

4.2.3. Tipo de barrio y origen étnico

En la última parte, la investigación se centraliza en el tipo de barrio donde se encuentran situados los hogares, ya sean zonas rurales, zonas marginales, barrios obreros, barrios antiguos, áreas mixtas o zonas residenciales. De este modo, a través de la clasificación establecida por la encuesta se pueden conocer las características básicas del entorno externo del hogar. A este respecto, hay señalar que los datos enmarcados en esta tipología de barrio nos aportan información de orientación, puesto que no se trata de establecer un análisis pormenorizado en materia de sociología urbana, y los datos se fundamentan sobre la observación en la cumplimentación del cuestionario. Nuestra intención al respeto apunta más a un primer acercamiento en la temática, y no tanto a realizar un análisis profundo de la dimensión territorial de la exclusión que se aborda en otro epígrafe de este capítulo. Junto a ello también se presentan datos sobre el origen étnico del hogar según se trate de hogares de minoría étnica gitana u otro tipo de hogares. De esta manera centramos el análisis de la especial situación que vive este colectivo. Esta valoración también fue aportada por el entrevistador en el momento de realizar la encuesta en el domicilio.

Como se observa en la Tabla 3.10, al estudiar la distribución de los hogares según los diferentes tipos de barrios, se puede decir que el grueso de hogares españoles se concentra fundamentalmente en tres tipos. En primer lugar los barrios obreros en buenas condiciones, donde se sitúan el 31% de los hogares. En segundo lugar los barrios antiguos en buenas condiciones, con un 17%, acumulando así un 48% de hogares en barrios en buenas condiciones. Por último las zonas residenciales de nivel medio con un 15%. En consecuencia, seis de cada diez hogares se pueden localizar en estos barrios.

Tabla 3.10. Distribución porcentual de las tipologías de hogares según tipo de barrio y origen étnico del hogar

	Integración	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Total	100	100	100	100	100
Base (N)	(1.134)	(1.252)	(614)	(446)	(3.446)
Tipo de barrio					
Viviendas diseminadas o zona rural	7,7	7,7	9,7	2,9	7,7
Suburbio, zona marginal	0,0	0,3	3,4	4,7	0,7
Barrio obrero deteriorado	5,9	9,9	16,6	16,4	9,0
Barrio antiguo deteriorado	2,6	4,6	6,8	13,5	4,3
Barrio obrero en buenas condiciones	27,3	36,6	29,5	40,4	31,4
Barrio antiguo en buenas condiciones	13,9	23,3	12,6	4,7	16,5
Área mixta central	10,6	3,4	9,5	9,4	7,9
Área mixta periférica	5,2	4,1	3,7	2,3	4,5
Zona residencial de nivel medio	22,3	8,8	8,2	5,8	15,2
Zona residencial de clase alta	4,5	1,2	0,0	0,0	2,6
Origen étnico del hogar					
Minoría étnica gitana española	0,2	0,8	7,0	13,5	1,8
Resto de hogares	99,8	99,2	93,0	86,5	98,2
Nacionalidad miembros					
Todos españoles o de EU-15	97,4	84,5	74,3	69,8	88,7
Algún extracom. o EU-12 ampliación	2,6	15,5	25,7	30,2	11,3

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Pero la ubicación de los hogares, según *la tipología de barrio que aparece en la tabla, no es la misma según se trata de integración o exclusión social.* Como se aprecia, la inclusión concentra mayor proporción de hogares, respecto a la distribución general, en las zonas residenciales de nivel medio (22%) o alto (5%). Por su parte, en los barrios en buenas condiciones se acumula el 41% de la integración, siete puntos menos que la media general. En situación bien distinta se encuentran los hogares integrados precariamente, donde el peso específico de las zonas residenciales de nivel medio desciende al 9%, es decir catorce puntos menos que la integración plena y seis menos que el total. En consecuencia, este tipo de integración precaria se focaliza en los barrios denominados como en buenas condiciones, o por lo menos allí se encuentra el 60%, doce puntos más que el correspondiente para todos los hogares españoles.

La exclusión compensada y extrema se caracteriza por residir en barrios deteriorados y zonas marginales. A este comentario añadimos que existe un porcentaje relativamente alto de hogares en exclusión compensada que se encuentran en viviendas diseminadas o zonas rurales, facilitado en buena medida por el peso importante que tiene la población mayor en este estrato. En concreto, el 10% de los hogares de exclusión compensada se encuentran en este tipo de barrios, dos puntos porcentuales más que el 8% correspondiente para el conjunto del país. Junto a ello, mientras que el 1% de todos los hogares están en suburbios o zonas marginales, para la exclusión compensada el porcentaje asciende al 3%, y al 5% para la extrema. En cuanto a los barrios deteriorados, encontramos un 23% de los hogares en exclusión compensada y un 30% para la exclusión severa, datos que contrastan

con el 13% general. *La diferencia de ambas exclusiones se observa en el mayor peso relativo de los barrios antiguos deteriorados en la exclusión severa*, con un 14% frente al 7% de la compensada y el 4% del conjunto.

Junto a ello, estudiamos la distribución de los hogares tenidos en cuenta en el análisis por origen étnico del hogar, según se trate de hogares pertenecientes a la comunidad gitana o el resto de hogares, información que se recoge a través de la observación de los entrevistadores en el trabajo de campo (recordamos que se trata de una encuesta domiciliaria). Como se puede observar en la Tabla, el 2% del conjunto de hogares españoles son de etnia gitana. Este dato general entraña en sí mismo una tendencia clara: *a mayor exclusión, mayor porcentaje de origen étnico gitano encontramos*. Así, sólo el 0,2% de los hogares plenamente integrados son de etnia gitana, porcentaje que asciende al 0,8% en la integración precaria, 7% en la exclusión com*pensada, finalizando la secuencia con el 14% de los hogares en exclusión severa son de origen étnico gitano nacional.*

Por último queremos hacer una especial mención de la población inmigrante con respecto a la exclusión social. Según los datos de la encuesta FOESSA 2008, en el 89% de los hogares de España todos sus miembros son españoles o de la Unión Europea de los quince (UE-15). El 11% restante son hogares donde alguno de sus miembros tiene nacionalidad correspondiente a uno de los doce países de la ampliación comunitaria (UE-12 ampliación), o son de países extracomunitarios.

Pues bien, la integración social se visualiza fundamental en aquellos hogares donde todos los miembros son españoles o de la UE-15, con un 97%, cerca de 9 puntos porcentuales por encima de la tasa general. En los siguientes estratos detectamos una mayor incidencia de *hogares con algún miembro de la UE-12 o extracomunitarios* al 11% global, observando además un aumento de esta proporción a medida que nos adentramos en categorías de exclusión social. Con esta particular característica encontramos al 16% de los hogares situados en integración precaria, al 26% de la exclusión compensada y al *30% de la severa*.

4.3. Los hogares en relación con los ejes de la exclusión

Hemos analizado la composición interna de cada uno de los cuatro grupos en relación con la integración-exclusión social y hemos definido los perfiles del sustentador principal así como las características de esta tipología de hogares. En este tercer punto vamos a tratar de detectar las situaciones más habituales de exclusión, a partir de los ejes de la exclusión social y de los indicadores elaborados en cada eje. Lógicamente en esta ocasión no trabajamos con los hogares integrados plenamente, pues este grupo no se ve afectado por ninguno de estos indicadores.

Para ello arrancamos de las diferentes dimensiones y ejes de exclusión social, tal y como se muestra en la Tabla 3.11. Así, la integración precaria se ubica fundamentalmente en el eje político o ciudadanía, la exclusión compensada en el eje económico y sobretodo en el político, y la exclusión severa en los tres ejes aunque con más fuerza en el eje político.

Así, el 64% de los *hogares integrados precariamente* están afectados por alguno de los indicadores del eje político, el 30% por el eje de relaciones sociales, y el 24% en el económico. Las dimensiones de exclusión que más afectan a este grupo son la vivienda con un 27%, el conflicto social con un 18%, así como la salud y el empleo con un 17% cada una. En cuanto a los *hogares en exclusión compensada*, el 85% de ellos se ven afectados por uno o varios indicadores de exclusión de la participación política o ciudadanía, así como un 64% para el eje económico. Las dimensiones con mayor proporción de hogares de este tipo son la vivienda con un 54%, el empleo con un 42%, y la exclusión política con un 37%.

Como ya hemos adelantado, los *hogares en exclusión severa* se ven afectados con más relevancia en el eje político con un 92%, hay un 79% de hogares afectados por alguno de los indicadores del eje relaciones sociales, y el 73% del eje económico. Para este grupo, las dimensiones con mayor prevalencia son la vivienda con un 73%, y el conflicto social con un 75%.

Tabla 3.11. Porcentaje de hogares afectados por ejes y dimensiones de la exclusión social

	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Eje económico	24,2	64,0	72,7	19,3
Exclusión del empleo	17,4	42,2	54,6	13,6
Exclusión del producto social	6,9	28,2	61,5	8,7
Eje político / ciudadanía	64,2	85,2	91,1	36,6
Exclusión de la participación política	13,7	37,4	33,3	10,7
Exclusión de la educación	11,2	11,5	12,9	5,8
Exclusión de la vivienda	27,2	54,1	73,3	19,3
Exclusión de la salud	17,2	26,0	45,5	11,2
Eje relaciones sociales	29,6	30,3	78,9	17,7
Conflicto social	18,3	21,5	74,8	12,6
Aislamiento social	13,3	9,6	38,1	7,6

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

4.3.1. Eje económico

Pasamos ahora a analizar cada uno de los ejes de la exclusión social a partir de los indicadores que lo componen. Comenzamos con los hogares afectados por los diferentes *indicadores del eje económico* (Tabla 3.12). A este respecto se puede ver cómo en la integración precaria, el indicador que más incide es el relacionado con la formación ocupacional de los parados, pues en el 11% de estos hogares hay personas en desempleo y sin haber recibido formación ocupacional en el último año. De hecho se trata de un indicador que dista en poco con los otros dos grupos, 20% para la exclusión compensada y 17% para la extrema. Se trata del indicador que más afecta a los hogares de exclusión compensada, sin embargo en esta ocasión hay otros que destacar. Uno de ellos es la privación, con un 17% de hogares que carecen de alguno de los bienes considerados básicos por el 95% de la población, que seguido por el empleo irregular del sustentador principal (15%) la pobreza extrema (11%) y el desempleo de todos los activos (11%), son los indicadores que más inciden en estos hogares.

Por su parte, casi la mitad de los hogares en exclusión severa, concretamente el 49%, se ven afectados por la privación, siendo la situación que define en buena medida la exclusión de la economía. También hay que destacar el 36% de hogares donde el sustentador principal tiene un empleo irregular, es decir sin cobertura de la seguridad social, así como el 24% de pobreza extrema y el 22% para todos los activos en desempleo.

Tabla 3.12. Porcentaje de hogares afectados por los indicadores de exclusión del eje económico

	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Eje económico				
1. Sustentador ppal. 12 meses o más en paro	0,0	5,5	7,9	1,0
2. Sustentador ppal con empleo de exclusión	4,3	6,4	10,6	2,7
3. Sustentador ppal con empleo irregular	0,0	15,2	36,0	3,5
4. Sin ocupados ni cobra ninguna pensión	1,5	5,1	6,8	1,5
5. Algún parado y sin formación ocupacional último año	11,2	19,6	17,1	7,0
6. Todos activos en desempleo	1,7	11,1	21,8	2,9
7. Pobreza Extrema	2,1	13,0	23,7	3,4
8. Carece de 1 o más bienes considerados básicos	4,8	16,5	48,6	6,0

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Huelga decir además los porcentajes de hogares con situaciones espacialmente delicadas. Nos estamos refiriendo al desempleo de larga duración del sustentador principal, fenómeno que se observa en el 6% de los hogares en exclusión compensada y el 8% de extrema. También, aquellos hogares sin ocupados, ni pensionistas contributivos, ni de baja, ni con prestaciones contributivas por desempleo, con una incidencia del 5% y del 7% respectivamente.

4.3.2. Eje político

Hasta el momento se han identificado las situaciones más frecuentes de exclusión de la economía. En la Tabla 3.13 tenemos la incidencia de los *indicadores del eje político* para los hogares españoles, según la relación con la exclusión social. Comenzando por la integración precaria, se advierte en un primer momento porcentajes relativamente bajos de todos los indicadores, de hecho la mayor prevalencia la vemos en la proporción de hogares con algún extracomunitario de 18 o más años, un 10%. La siguiente situación más repetida, con un 9% de hogares, se refiere a todos los adultos (de 16 a 64 años) del hogar que no tienen ningún nivel de estudios completado, seguido de la insalubridad de la vivienda con un 7%, así como el abandono de compra de medicación o tratamientos por motivos económicos con un 7%. Este último es el indicador que afecta en buena medida también a la exclusión, sea compensada o extrema, con tasas del 14% y del 25%. Lo mismo sucede con la proporción de hogares con algún miembro extracomunitario de 18 y más años, con porcentajes del 18% y del 22%.

Otro de los indicadores que comparten tasas elevadas tanto la exclusión compensada como extrema son los gastos excesivos de la vivienda. Para calcularlo se ha tomado el diferencial de ingresos menos los gastos de vivienda, ubicando como hogares con gastos excesivos de vivienda a aquellos que han obtenido una diferencia inferior al umbral de pobreza extrema. En esta situación se encuentra el 17% de los hogares compensados, y el 27% de los que están en una exclusión social severa. Cabe señalar además la tasa más alta de no participación en elecciones por falta de interés en los hogares de exclusión compensada, un 20% frente al 15% para la exclusión. Además, la brecha inversa se produce en el hacimiento grave donde el 9% de los hogares de exclusión compensada se encuentran en esta situación, cifra que asciende al 35% para la extrema, siendo éste el indicador con mayor porcentaje para este tipo de hogares.

Tabla 3.13. Porcentaje de hogares afectados por los indicadores de exclusión del eje de la ciudadanía política y social

	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Eje político				
9. Extracomunitarios 18 y más años	9,9	18,2	21,5	6,6
10. No participan en las elecciones por falta de interés	3,8	20,2	15,3	4,4
11. Menores de 3 a 15 años no escolarizados curso 2006/07	0,2	0,5	0,5	0,2
12. Todos de 16 a 64 años sin completar ningún nivel de estudios	9,4	10,0	12,5	5,0
13. Personas de 65 años y más son analfabetos	2,2	1,1	1,7	1,0
14. Infravivienda: chabola, cueva, bajera, barracón o similar	2,9	3,0	1,1	1,4
15. Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc.	2,4	6,3	6,6	1,9
16. Insalubridad: humedades, suciedad, olores, etc.	6,6	12,2	18,6	4,6
17. Hacinamiento grave: menos de 15 m^2 por persona	4,6	8,7	34,5	4,3
18. Tenencia en precario de la vivienda: cedida gratuitamente, realquilada, etc.	3,7	11,8	10,6	3,2
19. Entorno muy degradado	0,5	7,0	5,6	1,2
20. Barreras arquitectónicas con discapacitados físicos en el hogar	4,3	8,8	2,9	2,6
21. Gastos de la vivienda excesivos	4,1	16,9	27,0	4,7
22. Alguien sin cobertura sanitaria	0,0	0,0	9,2	0,5
23. Han pasado hambre en los últimos 10 años con frecuencia, o lo están ahora	5,0	5,9	3,1	2,6
24. Todos los adultos con problemas graves de salud, limita actividad diaria	4,7	4,2	8,3	2,5
25. Hogares con algún dependiente y que no la reciben	1,6	3,1	4,9	1,1
26. Hogares con enfermos que no han usado servicios sanitarios en un año	0,0	4,5	5,4	0,8
27. No compran medicinas, ni siguen dietas o tratamientos por problemas económicos	6,5	14,4	24,6	5,1

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Destacamos, por último, la relativamente baja tasa de menores no escolarizados con un 0,5% de los hogares excluidos. Asimismo, otra de las cuestiones relevantes en materia de vivienda es el entorno de residencia calificado como degradado, cuestión que afecta más a los hogares de exclusión compensada con un 7%, frente al 6% de la extrema. También es interesante observar de este eje político algunos de los indicadores relativos a la dimensión sanitaria de la exclusión social. Uno de los indicadores de interés en esta materia atiende a la proporción de hogares que cuentan con alguna persona sin cobertura sanitaria, situación que se produce en el 9% de los hogares en exclusión severa. Otro de los indicadores de interés es el de todos los adultos del hogar tienen problemas de salud que limitan la actividad diaria, con un 8% en la exclusión severa, un 4% en la compensada y un 5% en la integración precaria.

4.3.3. Eje relacional

Finalizamos la descripción de los hogares con el análisis del *eje de relaciones o lazos sociales* según la incidencia de los distintos indicadores de exclusión social (Tabla 3.14). En este sentido tres son las situaciones en las que se ven afectados los hogares calificados como integración precaria. El primero de ellos es la existencia de

alguno de los miembros sin relaciones en el hogar y que no cuentan con ningún apoyo para situaciones de enfermedad o dificultad. En esta tesitura se encuentra el 13% de estos hogares, siendo el estrato que mayor tasa de incidencia ha adquirido para este indicador. Junto a ello, también se caracterizan estos hogares por tener alguna persona con problemas con el juego, el alcohol u otras drogas en los últimos diez años, o por lo menos en esta situación se encuentra el 11% de estos hogares. Por último, destacamos un 8% de hogares en los que vive alguien que ha recibido malos tratos físicos o psicológicos en los últimos diez años.

Para los hogares ubicados en la exclusión compensada hay que referirse justamente a los dos últimos indicadores que hemos comentado. Estos son en los que se detecta una mayor incidencia o proporción de hogares afectados. Concretamente un 15% para los problemas de juego, alcohol u otras drogas, así como un 13% para los malos tratos en los últimos diez años. Junto a ellos, hay que tener presente que en tres indicadores más se cuantifican tasas de entre el 7% y el 8%. Nos estamos refiriendo a la maternidad adolescente sin pareja, los antecedentes penales y el apoyo social.

En cuanto a la exclusión severa, advertimos la cuantificación de tasas bastante elevadas en todos los indicadores, a excepción de la existencia de madre adolescente sin pareja, el apoyo social y las personas en instituciones penitenciarias. Para el resto, la incidencia es al menos del 20%. Concretamente se observa cómo la mitad de estos hogares cuentan con alguien con problemas de juego, alcohol y otras drogas, siendo esta la situación que más les afecta. Con un 49% encontramos a personas que han recibido malos tratos en los últimos diez años, así como un 31% con malas relaciones vecinales. Junto a ello, no hay que olvidar la existencia de un 24% de hogares con algún miembro que cuenta con antecedentes penales o problemas con la justicia en los últimos diez años, así como un 20% que tiene malas relaciones entre sus integrantes.

Tabla 3.14. Porcentaje de hogares afectados por los indicadores de exclusión del eje relaciones sociales

	Integración precaria	Exclusión compensada	Exclusión severa	Total
Eje relaciones sociales				
28. Alguien ha recibido malos tratos físicos o psicológicos en últimos 10 años	8,3	13,4	49,4	6,9
29. Malas relaciones en la familia	0,3	3,0	20,3	1,5
30. Alguien con problemas con el juego alcohol y otras drogas los últimos 10 años	10,5	14,9	50,2	7,8
31. Alguien es o va a ser madre adolescente sin pareja	2,5	6,9	7,7	2,0
32. Alguien con antecedentes penales: problemas con la justicia últimos 10 años	0,9	7,7	23,7	2,4
33. Sin apoyo social para situaciones de enfermedad o dificultad	13,3	8,1	7,9	5,9
34. Malas relaciones con los vecinos	0,0	1,5	31,2	1,7
35. Personas en instituciones: penales, centros drogodependencia, etc.	0,0	0,0	3,6	0,2

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

4.4. Perfiles sociológicos

Para terminar este epígrafe, vamos a realizar un análisis, a modo de síntesis, que nos permita definir de alguna manera el perfil sociológico de los hogares en relación con su situación de integración - exclusión social. Es decir, queremos mostrar el tipo ideal, sociológicamente hablando, que se esconde detrás de cada uno de los cuatro estratos o grupos que hemos caracterizado. Veámoslo a continuación.

4.4.1. Integración social

En una situación de integración social plena se encuentra el 47,6% de los hogares españoles, es decir un volumen total 7.500.000. El sustentador principal de este tipo de hogares se define como un varón con una edad media de 49,9 años, o por lo menos el 42% de las personas que más recursos económicos aportan al hogar son varones de entre 40 y 64 años. Asimismo, los sustentadores y sustentadoras cuentan con un nivel de estudios medio-alto: un 22% que tiene estudios secundarios, un 12% bachillerato superior, un 13% han realizado formación profesional de grado medio o superior y un 28% son titulados universitarios. A su vez, esta población cuenta con una posición integrada en el mercado de trabajo, el 68% trabajan por cuenta ajena o propia y el 21% son jubilados o prejubilados con su correspondiente pensión. Otros de los rasgos distintivos de estos sustentadores es su nacionalidad española (95%,) o han nacido España (93%).

La pobreza relativa les afecta menos (10%), y por ello su percepción de subjetiva de poseer unos ingresos en la media española o por encima de ellas (79%), y donde el 60% no ha percibido pensiones o prestaciones durante el año 2006. Estos hogares cuentan con un número medio de miembros de 2,8 personas, donde el 84% tienen entre dos y cuatro miembros. Suelen estar ubicados en zonas residenciales de nivel medio (22%), o el barrios obreros en buenas condiciones (27%), sin olvidar que el 5% de los hogares en encuentran en zonas residenciales de clase alta.

4.4.2. Integración precaria

Aunque de manera estimativa, podemos afirmar que en España hay un total de 5.500.000 hogares integrados precariamente, es decir el 35,3%. Con un tamaño medio de 2,5 miembros por hogar, el 28% de éstos cuentan con una sola persona, y el 30% con dos. El sustentador principal de estos hogares es mayoritariamente masculino, teniendo presente a la vez el 32% de mujeres, y cuentan con media de edad de 52,7 años. El nivel de estudios de estas personas se caracteriza por ser medio-bajo. Destacan por sus mayores proporciones respecto al conjunto de sustentadores los que no han finalizado ningún nivel de estudios con un 20%, así como los que tienen bachillerato superior, BUP o COU con un 16%. En cuanto a la relación con la actividad económica, se destaca el 57% de ocupados, el 20% de pensionistas por jubilación o prejubilación, así como un 10% que nunca ha trabajado. Junto a ello, el 16% ha nacido fuera de España y otro 16% tiene nacionalidad extranjera.

Los hogares ubicados en una situación de integración precaria se definen como no pobres, con un 79%, aunque no se debe perder de vista el 18% que vive en pobreza relativa y el 3% en pobreza extrema. De esta manera, el 26% de los hogares se clasifican con unos ingresos medios anuales inferiores a la media española, así como un 11% que se percibe como casi pobre. Estos hogares se ubican típicamente en «barrios en buenas condiciones» (60%), un 37% en barrios obreros y un 23% en antiguos. Las situaciones más habituales de exclusión en este estrato se identifican en el eje político o ciudadanía. De hecho el 64% de estos hogares se ven afectados por este eje, siendo la exclusión de la vivienda la dimensión con mayor tasa de incidencia, un 27%.

4.4.3. Exclusión compensada

En exclusión social compensada se encuentra el 11,9% de los hogares españoles, aproximadamente 1.800.000. Estos hogares cuentan con una media de 2,5 miembros, resaltando al

35% que son hogares unipersonales y al 30% que cuentan con tres personas. Uno de los miembros del hogar es el sustentador principal, puesto que es la persona que más recursos económicos aporta. A este respecto, el 68% de los sustentadores en hogares de exclusión compensada son varones y un 32% son mujeres. Con una media de edad de 53,6 años, se detecta una polarización en este estrato: de un lado el 24% de los sustentadores tienen entre 30 y 39 años, y de otro el 31% cuenta con 65 y más años. Los sustentadores y sustentadoras de los hogares en exclusión compensada poseen un bajo nivel de estudios, donde una cuarta parte de éstos no tienen estudios finalizados por completo. Por su parte, la mitad de ellos se sitúan en la ocupación laboral, destacando un 11% que están en desempleo, un 20% que son pensionistas jubilados o prejubilados, y un 15% que son inactivos en otras situaciones. Además, destaca la elevada proporción de personas nacidas fuera de España (28%) o son extranjeras (27%).

En cuanto a las características propias de los hogares, el 38% viven en pobreza económica, siendo un 17% la tasa de pobreza severa para estos hogares. Quizás por ello el 25% de los hogares en exclusión compensada perciban que tiene unos ingresos inferiores a la media, así como un 33% que se auto-clasifica como pobres. Asimismo, se observa un volumen importante de estos hogares en viviendas diseminadas o zona rural (10%), suburbio o zona marginal (3%) y barrios deteriorados (23%). Ya en este estrato resaltan los hogares inmigrantes extracomunitarios con un 18%. Las dimensiones de exclusión social en las que se ven más afectados son la vivienda con un 54%, el empleo con un 42% y la participación política con un 37%.

4.4.4. Exclusión severa

En exclusión social severa se observa al 5,3% de los hogares de España, unos 800.000. Con un tamaño medio de 2,7 miembros por hogar, el 73% tienen entre dos y tres personas. En cuanto al sustentador principal de estos hogares, el 77% son varones y el 23% mujeres, situando la exclusión severa en dos intervalos de edad, los jóvenes de 30 a 39 años (24%) y los que tienen entre 50 y 64 (30%), dando con ello una edad media de 51,3 años. Estos sustentadores y sustentadoras tienen un bajo nivel de estudios, con un 26% que no ha finalizado ningún nivel. De hecho, el 8% nunca ha ido a la escuela, el 18% no sabe leer y escribir, y el 33% fue 5 años o menos a la escuela. Destaca además una proporción elevada de sustentadores en desempleo (21%) o que nunca han trabajado (10%). No obstante, el 52% de ellos tienen un trabajo con cuenta propia o ajena. Una vez más, la exclusión severa posee una sobre-representación de nacidos fuera de España (31%) o tienen nacionalidad extranjera (30%).

En cuanto a la características de estos hogares, destacamos un 52% que son pobres, 26% en pobreza severa. De esta manera, el 13% se auto-clasifica como casi pobres y el 50% como pobres. Además, el 67% de estos hogares no percibieron pensiones o prestaciones durante el año 2006, siendo el segmento que en menor proporción han percibido estas ayudas. Sobresalen además los hogares pertenecientes a minorías étnicas gitanas (14%) e inmigrantes extracomunitarios (15%). Al mismo tiempo, se ubican en suburbios o zonas marginales (5%), barrios deteriorados (30%) y barrios obreros en buenas condiciones (40%). Las dimensiones de exclusión en los que se localizan mayor porcentaje de hogares afectados son el conflicto social (75%), la vivienda (73%), el producto social (62%) y el empleo (55%).

5 La configuración del espacio social de la exclusión en España [46]

Después de la descripción de las características de los sectores afectados por la exclusión social en comparación de aquellos otros más integrados en la sociedad, el siguiente paso de nuestro análisis es ver la incidencia de la exclusión en los distintos grupos sociales, como aproximación a la distribución de las probabilidades de verse afectado por la exclusión social, según las características personales de cada uno. Tratamos a continuación de identificar los factores asociados a la exclusión social a través del análisis multivariante controlando las posibles interacciones entre las variables.

Pero este análisis, además de avanzar en la explicación de la exclusión social, pretende también orientar las políticas que abordan este problema. Desde esta perspectiva creemos que es importante atender no sólo a la extensión que puedan tener los procesos de exclusión social, sino muy especialmente a la intensidad con la que se presenta en cada grupo. Ello nos ayudará a orientar adecuadamente las prioridades en el uso de los recursos disponibles. Así mismo, la identificación de los ámbitos en los que se presentan los problemas sociales en cada grupo nos permite no sólo una aproximación a la forma en la que se concreta la multidimensionalidad de la exclusión, sino que debería ayudar también a concretar el contenido de las intervenciones. De especial interés nos ha parecido el análisis de la forma en la que se articula la pobreza económica y la exclusión social, que nos identifica tres grupos hacia los que habría que desarrollar estrategias de intervención social bien diferenciadas. Todo ello es lo que podremos ver en este apartado

5.1. Las probabilidades de estar excluido de los distintos grupos sociales

Hay tres cosas que muestra este análisis desde un primer momento: la incidencia de la exclusión social en todo tipo de hogares, y en todo

[46] Este epígrafe ha sido realizado por Miguel Laparra.

tipo de territorios, aunque con intensidades distintas; la extraordinaria relevancia de algunas variables asociadas a la exclusión; y las diferencias de perfil entre los sectores afectados por la exclusión más severa y aquellos que se enfrentan a situaciones de precariedad social más o menos intensa.

5.1.1. La exclusión social nos afecta a todos…

No se trata de un eslogan para una campaña de sensibilización social, sino que tiene cierto valor sociológico. Tal como hemos visto anteriormente, tomados en su conjunto, los distintos procesos de exclusión social afectan a una parte importante de la población española y por tanto, no es desdeñable, para la mayoría de la población, la posibilidad de verse enfrentada a este tipo de situaciones.

Además, vemos que determinadas variables que han sido claves (y lo siguen siendo) en el análisis de las desigualdades sociales, pueden ser menos relevantes a la hora de explicar la exclusión social (Tabla 3.15).

La exclusión severa afecta en una proporción prácticamente similar a los hogares encabezados por hombres y por mujeres. Tampoco hay grandes diferencias por edad del sustentador principal, destacando tan sólo el grupo de 30 a 44 años. La existencia de jóvenes, de niños o de ancianos en el hogar no influye en una mayor incidencia de la exclusión; en todo caso, más bien al contrario. Y es cierto que hay diferencias por tamaño de municipio o por comunidades autónomas, pero debe destacarse en primer lugar que la exclusión social está presente en todos los sitios.

Tabla 3.15. Incidencia de la exclusión social en los hogares españoles según sus características: incidencia (% sobre el total de cada grupo) e índice de exclusión

		PROPORCIÓN (%) EN CADA TRAMO				ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
		Integración i= 0	Integración precaria 0<i<2	Exclusión compensada 2<i<4	Exclusión severa i>4	Media	Desv. típ.
	Total	47,5	35,3	11,9	5,3	1,03	1,89
Sexo sustentador principal	Varón	51,0	32,8	10,7	5,4	1,01	1,93
	Mujer	37,2	42,0	15,6	5,2	1,12	1,81
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	46,3	38,6	10,0	5,0	0,99	1,69
	De 30 a 44	44,7	34,3	13,8	7,2	1,18	2,08
	De 45 a 64	55,5	30,1	9,6	4,8	0,91	1,99
	De 65 y más	39,2	42,6	14,0	4,2	1,07	1,55
Tamaño de la familia	Persona sola	24,6	50,1	22,2	3,1	1,30	1,66
	De 2 a 4 miembros	53,7	31,1	9,4	5,8	0,93	1,75
	5 y más miembros	45,5	39,2	8,6	6,8	1,36	3,49
Núcleos familiares	Sin núcleo	26,2	45,8	24,0	4,0	1,38	1,76
	Mononuclear	53,1	32,4	9,0	5,6	0,92	1,75
	Polinuclear	41,2	42,2	9,8	6,9	1,72	4,45
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	41,0	46,7	6,4	5,9	1,11	2,00
	Hay ancianos	42,9	41,7	11,8	3,7	0,98	1,52
	Hay menores	55,7	30,4	7,9	6,0	0,86	1,71
	Hay jóvenes	46,7	37,3	10,7	5,3	1,14	2,34
	Hay personas con minusvalía	34,8	35,5	21,7	7,9	1,44	1,82
	Hay ocupados	52,0	32,5	10,9	4,6	0,91	1,86
	Hay parados	5,1	40,4	34,9	19,6	2,79	2,75
Tres grupos étnicos	Todos españoles o EU-15	53,3	33,9	9,3	3,5	0,78	1,40
	Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	10,8	48,2	26,9	14,2	2,34	2,65
	Gitanos españoles	6,0	19,4	40,3	34,3	4,97	5,55
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	50,8	34,8	10,2	4,3	0,91	1,67
	Barrio deteriorado o marginal	28,8	37,2	21,9	12,1	1,81	2,82
Región NUTS-1	Noroeste	48,0	36,1	11,7	4,2	0,97	1,93
	Noreste	56,8	35,1	5,9	2,2	0,53	1,00
	Madrid	48,0	28,6	17,6	5,9	1,21	2,05
	Centro	49,0	37,0	10,7	3,3	0,97	2,24
	Este	50,1	30,1	12,1	7,6	1,18	2,10
	Sur	41,7	44,2	10,3	3,8	0,95	1,47
	Canarias	25,4	42,5	19,4	12,7	1,46	1,72
Tamaño del municipio	Más de 100.000 hab.	50,2	32,7	12,7	4,5	0,96	1,76
	Entre 50.000 y 100.000	43,6	39,4	13,6	3,3	1,12	2,58
	Entre 20.000 y 50.000	38,5	40,2	11,6	9,7	1,39	2,22
	Entre 5.000 y 20.000	54,0	32,6	10,4	3,1	0,76	1,37
	Menos de 5.000	48,0	36,7	9,7	5,6	0,99	1,48

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

5.1.2. … pero a unos más que a otros

La variable étnica aparece como la más determinante a la hora de distribuir socialmente las probabilidades de ser afectado por procesos de exclusión social. Teniendo en cuenta las cifras que ofrece la tabla anterior, las probabilidades de una familia gitana española de acabar (o mantenerse) en la exclusión severa son diez veces mayores que las de los españoles no gitanos. Las de los inmigrantes extracomunitarios o del este de la Unión Europea son cuatro veces mayores.

La situación de la comunidad gitana española es especialmente delicada en términos de integración social: tan sólo el 6% de los hogares gitanos han alcanzado una situación de integración plena y 3 de cada cuatro se encontrarían afectados por procesos de exclusión (por encima de un índice de 2). Esta comunidad presenta el índice más alto de exclusión social de todos los grupos analizados: 4,97, casi cinco veces el del conjunto de la población.

Las familias con algún desempleado, (un 6,5% de los hogares) [47] presentan también una incidencia notable de la exclusión social severa, también de la exclusión en su conjunto: es muy difícil alcanzar la integración social plena si hay un parado en la familia (sólo un 5% lo consigue) y más de la mitad aparecen afectados por procesos de exclusión significativos (índice superior a 2), registrando un índice 2,8 veces superior a la media de la población. Curiosamente, la existencia de una persona ocupada en casa (en el 70% de los hogares) no es condición suficiente para la integración plena, aunque supone una mejora significativa respecto de los hogares en los que no lo hay (5 puntos porcentuales menos).

La etapa de la configuración de los hogares y de la reproducción en España, entre los 30 y los 44, aparece también con mayores riesgos de exclusión social (un 21% con índice superior a 2), aunque no muy intensa (1,18 de índice). La pertenencia a familias más numerosas y, sobre todo, compuestas por varios núcleos también se asocia a mayor incidencia de la exclusión severa (asociadas en muchos casos a ciertas minorías étnicas también). Sin embargo, ni en unos ni en otros casos esto parece explicarse por la existencia de hijos dependientes, ya que la proporción de hogares con menores afectados por procesos de exclusión social es menor que la media y también lo es el índice de exclusión.

Los hogares que tienen personas con algún tipo de minusvalía, con enfermedades crónicas o con problemas graves de salud que les suponen limitaciones para realizar actividades de la vida diaria, se enfrentan también a tasas de exclusión social comparativamente elevadas: tres de cada 10 hogares en esta situación se encuentran afectados por problemas significativos de exclusión (por encima de 2), con un índice promedio de 1,44.

Así pues, los hogares jóvenes, las personas con discapacidad, los desempleados y, muy especialmente, las minorías étnicas, aparecen como los colectivos prioritarios a la hora de orientar las políticas de lucha contra la exclusión social.

Esta conclusión es ya suficientemente relevante en un doble sentido: por un lado, al identificar con claridad los grupos sociales en las situaciones más vulnerables y que deberían ser objeto de una mayor prioridad en las políticas públicas y por el otro lado, al poner de manifiesto las diferentes estrategias con las que se habrá de orientar esas políticas en cada caso al presentar cada uno de estos grupos necesidades y peculiaridades radicalmente distintas.

5.1.3. Una dinámica territorial micro

Decir que hay diferencias territoriales en la exclusión social no es demasiada novedad y que el territorio condiciona las probabilidades de verse afectado por estos procesos, tampoco. Lo que queremos destacar aquí es que las diferencias, dentro del conjunto del Estado, no se dan tanto entre unas regiones y otras, que también, sino que la dinámica más relevante es aquella que se da en el ámbito territorial más cercano, en el barrio, en el contexto inmediato de la convivencia vecinal.

[47] La tasa de desempleo en la encuesta FOESSA es ligeramente inferior a la de que venía estimando la EPA en el mismo periodo, debido a las diferencias metodológicas, por lo que este porcentaje sería seguramente superior aplicando los mismos criterios de la EPA.

La encuesta de FOESSA no permite una desagregación a nivel de comunidad autónoma, salvo en las de mayor tamaño. Es por ello que utilizamos la agrupación territorial de las grandes unidades territoriales (NUTS-1) establecidas por Eurostat [48], para la que sí se garantiza una representatividad estadística. Sólo en el caso de Canarias, por su menor tamaño, los resultados deben considerarse con una cierta precaución [49].

Es esta comunidad precisamente la que presenta los niveles más altos de exclusión social, tanto en términos de incidencia como de intensidad, aunque por el tamaño de la muestra estos datos deberían tomarse como una aproximación.

Destacan también el Este y Madrid [50], zonas con grandes metrópolis y con modelos de desarrollo más agresivos, muy basados en la construcción y los servicios, y posiblemente con una mayor tendencia a la generación de desigualdades sociales.

En sentido contrario, la región Noreste, presenta una incidencia de la exclusión social comparativamente muy baja, con sólo un 2,2% de hogares en exclusión severa y con un índice de exclusión situado a la mitad del nivel estatal.

La población española es mayoritariamente urbana y por ello, la mayoría de los sectores más excluidos se encuentra en las ciudades: 8 de cada 10 hogares en situación de exclusión social severa viven en ciudades de más de 20.000 habitantes y más de 1 de cada 3, en ciudades de más de 100.000. Sin embargo, en términos relativos, la exclusión social no aparece asociada especialmente con el ámbito urbano, al menos atendiendo al tamaño del municipio [51]. Son justamente los municipios de tamaños intermedios (muchos de ellos posiblemente en la periferia de grandes ciudades) los que presentan una incidencia mayor de la exclusión severa (9,7%), con un índice de exclusión de 1,39.

El hecho de vivir en ciertos barrios deteriorados (sean estos barrios obreros de las periferias urbanas o barrios antiguos en el centro de las ciudades, o bien barrios marginales) va asociado a la exclusión social severa para una proporción minoritaria de un 12% puesto que la inmensa mayoria de los residentes en esos barrios no están excluidos, pero que es triple que la de otros tipos de barrios, alcanzan un índice de exclusión de 1,81.

[48]
La composición es la siguiente:
Noroeste: Galicia, Asturias y Cantabria
Noreste: Aragón, Navarra, Euskadi, La Rioja
Madrid: Comunidad de Madrid
Centro: Castilla La Mancha, Castilla y León, y Extremaduran,
Este: Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana
Sur: Andalucía y Murcia
Canarias: Canarias

[49]
El número de cuestionarios para cada una de las regiones NUTS1 oscila entre las 457 para la región Noreste y las 800 para Andalucía. Para Canarias se dispone, sin embargo de 139 cuestionarios.

[50]
Para el caso de Madrid podría haber un cierto sesgo muestral, sobre todo en los sectores de exclusión moderada (índices entre 2 y 4).

[51]
El tamaño del municipio es una forma muy aproximativa de acercarse a la diferenciación entre rural y urbano. El crecimiento de las grandes ciudades ha hecho que muchos municipios colindantes a las grandes ciudades alcancen tamaños intermedios integrándose en la trama y en la vida urbana. El propio concepto de lo rural aparece cada vez más en revisión.

5.1.4. Diferencias entre la exclusión severa y la precariedad

Este análisis de la incidencia de la exclusión social en distintos grupos sociales viene a mostrar cómo los sectores más afectados por la exclusión severa son distintos de aquellos otros sectores a los que la exclusión social les afecta de forma más moderada (exclusión compensada) y cómo éstos tienden a asimilarse más al espacio de la integración aunque sea precaria:

- La exclusión severa no presenta grandes diferencias según el sexo de la persona sustentadora principal, pero incide ligeramente más en aquellos hogares encabezados por varones. Sin embargo, a los hogares en los que la sustentadora principal es mujer, les afectan más las situaciones intermedias de la exclusión compensada y la integración precaria.
- Si la exclusión afecta más a los hogares de edades intermedias (de 30 a 44), la precariedad incide preferentemente en los hogares de las personas mayores.
- La exclusión afecta más a los hogares de más tamaño y polinucleares, mientras las personas solas y los hogares sin núcleo, con un índice de exclusión bastante similar, se encuentran más presentes en las posiciones intermedias de precariedad y vulnerabilidad.
- Si la comunidad gitana está especialmente afectada por la exclusión social, los distintos colectivos de inmigrantes, posiblemente con grandes variaciones, se encuentran preferentemente en el espacio de la precariedad (aunque la incidencia de la exclusión es también alta para ellos).
- Mientras la excusión está muy concentrada en barrios deteriorados y marginales, la integración precaria está más presente en barrios obreros y antiguos en buenas condiciones (véase epígrafe anterior).

Esta diferenciación debe hacernos replantear la idea de un continuum en los procesos de exclusión social e interrogarnos: ¿Por qué los grupos más afectados por los procesos de precariedad social no son siempre los que acaban finalmente en las situaciones de exclusión social más severa? ¿Cuáles son los mecanismos que previenen del proceso de «caída» en ciertos grupos sociales y no tanto en otros?

Es ésta una línea de análisis en la que se ha avanzado a partir de la investigación cualitativa, pero que está pendiente de desarrollar todavía desde una perspectiva cuantitativa que dé cuenta de la importancia relativa de los distintos itinerarios en el conjunto de la sociedad y aporte una mayor capacidad explicativa de las situaciones de exclusión.

Desde el análisis multivariante, que nos permite contemplar en su conjunto un abanico amplio de variables relativas a las características del hogar, controlando la interrelación de unas con otras, podemos comprobar también cómo los factores más asociados a la exclusión más severa (índice superior a 4) son relativamente distintos a los que podemos identificar cuando consideramos el conjunto de población por procesos de exclusión de una cierta entidad (índice superior a 2). Presentamos un análisis de regresión logística (Tabla 3.16) que mide el peso de los factores en cada uno de los dos casos (la probabilidad de estar excluido frente a la de no estarlo para cada uno de los grupos en relación con el resto). El análisis nos ayuda a relativizar la importancia de algunos factores, a pesar de que la incidencia pueda ser relativamente alta, precisamente por la interacción de otras variables. Este análisis puede verse en las tablas siguientes.

Desde esta perspectiva se refuerza la asociación al perfil masculino de la persona sustentadora principal a la exclusión más severa, frente al perfil más femenino para los procesos de exclusión más moderados. Se realza también la importancia del tamaño de familia (a mayor tamaño, más probabilidades de estar en exclusión severa), mientras que la estructura familiar (el número de núcleos) no presenta una asociación significativa con la exclusión severa, a pesar de que los hogares polinucleares tenían una incidencia mayor (explicada más por la interferencia de otros factores, como el origen étnico, posiblemente).

Tabla 3.16. Asociación de diversos factores con la *exclusión social (índice de exclusión superior a 2)* (regresión logística)

	MODELO 1		MODELO 2	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Sexo (Ref. mujer)				
Varón	0,679	0,004	0,686	0,004
Edad sustentador principal (Ref. < 30)				
De 30 a 44	1,601	0,018	1,453	0,052
De 45 a 64	1,323	0,169	1,303	0,183
De 65 y más	3,606	0,000	3,109	0,001
Tamaño del hogar (Ref. Persona sola)				
De 2 a 4 miembros	1,367	0,272		
5 y más miembros	1,404	0,402		
Estructura familiar (Ref. Sin núcleo)				
Mononuclear	0,298	0,000	0,418	0,000
Polinuclear	0,354	0,031	0,589	0,153
Composición del hogar (Ref. Hogares que no cumplen la condición correspondiente)				
Hogares con núcleo monoparental	0,394	0,000	0,406	0,000
Hogares con ancianos	0,344	0,001	0,384	0,001
Hogares con menores	0,862	0,302		
Hogares con jóvenes	0,735	0,063	0,735	0,050
Hogares con persona con minusvalía	3,673	0,000	3,467	0,000
Hogares con ocupados	1,058	0,682		
Hogares con parados	7,308	0,000	6,844	0,000
Grupo étnico (Ref. Todos españoles o EU-15)				
Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	4,546	0,000	5,341	0,000
Gitanos españoles	13,858	0,000	11,735	0,000
Tipo de barrio (Ref. Barrio en buenas condiciones)				
Barrio deteriorado o marginal	2,459	0,000	2,587	0,000
Regiones NUTS-1 (Ref. Noroeste)				
Noreste	0,369	0,000		
Madrid	1,321	0,219		
Centro	1,215	0,394		
Este	1,428	0,066		
Sur	0,965	0,861		
Canarias	2,072	0,010		
Tamaño del municipio (Ref. Más de 100.000 hab.)				
Entre 50.000 y 100.000	0,971	0,876		
Entre 20.000 y 50.000	1,573	0,001		
Entre 5.000 y 20.000	0,857	0,338		
Menos de 5.000	0,989	0,957		
Constante	0,165	0,000	0,201	0,000
N	3.337		3.337	
-2 log de la verosimilitud	2.538,5		2.608,7	
R cuadrado de Cox y Snell	0,182		0,166	
R cuadrado de Nagelkerke	0,303		0,276	

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Tabla 3.17. Asociación de diversos factores con la *exclusión social severa (índice superior a 4)* (regresión logística)

	MODELO 1		MODELO 2	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Sexo (Ref. mujer)				
Varón	1,593	0,039	1,357	0,109
Edad sustentador principal (Ref. < 30)				
De 30 a 44	1,092	0,776		
De 45 a 64	0,920	0,799		
De 65 y más	1,659	0,384		
Tamaño del hogar (Ref. Persona sola)				
De 2 a 4 miembros	3,360	0,011	2,143	0,003
5 y más miembros	5,127	0,009	3,185	0,004
Estructura familiar (Ref. Sin núcleo)				
Mononuclear	0,677	0,389		
Polinuclear	0,633	0,508		
Composición del hogar (Ref. Hogares que no cumplen la condición correspondiente)				
Hogares con núcleo monoparental	0,901	0,736		
Hogares con ancianos	0,396	0,055	0,585	0,012
Hogares con menores	1,285	0,226		
Hogares con jóvenes	0,552	0,026	0,437	0,000
Hogares con persona con minusvalía	1,592	0,056	1,504	0,075
Hogares con ocupados	0,497	0,001	0,579	0,004
Hogares con parados	2,722	0,000	3,002	0,000
Grupo étnico (Ref. Todos españoles o EU-15)				
Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	3,995	0,000	4,330	0,000
Gitanos españoles	10,988	0,000	6,830	0,000
Tipo de barrio (Ref. Barrio en buenas condiciones)				
Barrio deteriorado o marginal	2,142	0,001	1,877	0,001
Regiones NUTS-1 (Ref. Noroeste)				
Noreste	0,267	0,009		
Madrid	0,651	0,280		
Centro	0,834	0,646		
Este	1,560	0,155		
Sur	0,715	0,335		
Canarias	2,069	0,086		
Tamaño del municipio (Ref. Más de 100.000 hab.)				
Entre 50.000 y 100.000	0,793	0,506		
Entre 20.000 y 50.000	2,795	0,000		
Entre 5.000 y 20.000	0,910	0,744		
Menos de 5.000	1,968	0,039		
Constante	0,016	0,000	0,026	0,000
N	3.337			
-2 log de la verosimilitud	1.200,8			1.282,4
R cuadrado de Cox y Snell	0,077			0,055
R cuadrado de Nagelkerke	0,223			0,16

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Asímismo, aquí se ve más claramente que la presencia de ancianos o de jóvenes en el hogar implica unas probabilidades menores de verse afectado por la exclusión social (tanto severa como moderada) y también la presencia de menores o núcleos monoparentales (aunque con menor significación para explicar la exclusión severa).

La presencia de personas con discapacidad y la de parados en el hogar se muestran como sendos factores muy relevantes a la hora de aumentar las probabilidades de verse afectados por la exclusión moderada, pero su influencia se reduce a la mitad respecto de otros factores, cuando hablamos de exclusión más severa.

Este análisis confirma muy especialmente la gran relevancia del factor étnico a la hora de explicar tanto la exclusión severa como la más moderada, aunque con significativas diferencias por género, como veremos. También el tipo de barrio se reafirma aquí como un factor relevante.

El análisis territorial nos muestra diferencias significativas entre algunos extremos: la zona noreste frente a Canarias, por ejemplo (y también con la zona Este para el conjunto de la exclusión). Para el resto de las regiones, no se encuentran relaciones con un nivel de significación suficiente. Lo mismo pasa respecto del tamaño del municipio: tan sólo en algunos casos aparece una asociación significativa (en los de tamaño intermedio, entre 20.000 y 50.000 y en los más pequeños).

Es por ello que ofrecemos un segundo modelo de regresión que elimina las variables territoriales (salvo el tipo de barrio), ya que la encuesta se había diseñado pensando preferentemente en una representatividad nacional (Tabla 3.17). Se eliminan también en este segundo modelo otras variables que presentaban niveles bajos de significación (edad del sustentador principal, estructura del hogar, presencia de núcleos monoparentales y de menores). En él se reafirman todas estas conclusiones anteriormente establecidas y se mejora la significación general del modelo.

5.1.5. Una esclarecedora perspectiva de género

Ya hemos visto desde diversos análisis cómo la exclusión severa se asocia más a los hogares cuyo sustentador principal es un hombre, mientras que la exclusión moderada afecta más a los hogares encabezados por una mujer. Más allá de esto interesa destacar cómo en los hogares encabezados por hombres y por mujeres hay una serie de factores que inciden comparativamente más, reforzando o aliviando los procesos de exclusión que aquí analizamos. Ofrecemos otro modelo con análisis separados para estos dos grupos de hogares (ver Tablas 3.18 y 3.19).

Así, la pertenencia a hogares polinucleares, la presencia de jóvenes en el hogar, de personas con discapacidad (posiblemente también de ancianos) y de desempleo, intensifica para los hogares encabezados por mujeres las probabilidades de verse afectados por la exclusión moderada notablemente más que para los de los varones. Sin embargo, cuando hablamos de la exclusión severa, sólo la presencia de discapacidad y la residencia en barrios deteriorados muestra claramente esa misma función intensificadora comparativamente mayor en los hogares encabezados por mujeres.

En el caso de los varones, la edad del sustentador principal (a partir de los 45, pero muy especialmente de los 65) y el tamaño del hogar multiplican las probabilidades de verse afectados por la exclusión social claramente más que en el caso de las mujeres.

Especialmente relevante es el impacto de la variable étnica en los dos grupos de hogares según el sexo de la persona sustentadora principal:

Cuando las mujeres son sustentadoras principales, la procedencia de la inmigración extranjera supone multiplicar extraordinariamente las probabilidades de verse afectadas por la exclusión social, tanto cuando la consideramos en su conjunto (índice superior a 2), como cuando hablamos de la exclusión severa (índice superior a 4): se confirma aquí la tesis de la triple discriminación que ha sido ampliamente defendida desde la perspectiva de género.

La pertenencia a la minoría étnica gitana, sin embargo, no intensifica las probabilidades de los hogares encabezados por mujer de verse afectados por la exclusión severa más que a los varones (aunque sigue siendo un factor claramente explicativo) e incluso se reduce significativamente (en comparación con los varones) la importancia de este factor si hablamos de exclusión moderada. Ser mujer es una desventaja (en términos de desigualdad y de exclusión moderada) y la pertenencia a la comunidad gitana es una desventaja fuerte en términos de exclusión severa, pero ser mujer gitana no es mayor desventaja que ser hombre gitano, sino más bien todo lo contrario.

Este resultado del análisis multifactorial puede resultar sorprendente en un primer momento, pero lo que nos apunta es algo que ya había sido puesto de relieve por los expertos tanto en la investigación de esta comunidad como desde la intervención social: el papel de la mujer como motor de cambio y su mayor disposición a activar los procesos de promoción social de las familias gitanas.

Tabla 3.18. Diferencias para hombres y mujeres de la asociación de diversos factores con la *exclusión social (índice superior a 2)* (regresión logística)

	VARONES		MUJERES	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Edad sustentador principal (Ref. < 30)				
De 30 a 44	1,722	0,036	1,503	0,234
De 45 a 64	2,160	0,003	0,391	0,019
De 65 y más	8,833	0,000	1,830	0,324
Estructura familiar (Ref. Sin núcleo)				
Mononuclear	0,358	0,000	0,478	0,006
Polinuclear	0,414	0,046	10,481	0,029
Composición del hogar (Ref. Hogares que no cumplen la condición correspondiente)				
Hogares con núcleo monoparental	0,471	0,081	0,361	0,003
Hogares con ancianos	0,156	0,000	0,793	0,651
Hogares con jóvenes	0,411	0,000	2,502	0,005
Hogares con persona con minusvalía	3,164	0,000	4,575	0,000
Hogares con parados	5,865	0,000	11,295	0,000
Grupo étnico (Ref. Todos españoles o EU-15)				
Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	3,637	0,000	22,300	0,000
Gitanos españoles	13,570	0,000	8,214	0,005
Tipo de barrio (Ref. Barrio en buenas condiciones)				
Barrio deteriorado o marginal	2,822	0,000	2,562	0,001
Constante	0,148	0,000	0,131	0,000
N	2.288		1.049	
-2 log de la verosimilitud	1878,4			624,4
R cuadrado de Cox y Snell	0,154			0,280
R cuadrado de Nagelkerke	0,263			0,438

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

Tabla 3.19. Diferencias para hombres y mujeres de la asociación de diversos factores con la *exclusión social severa (índice superior a 4)* (regresión logística)

	VARONES		MUJERES	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Tamaño del hogar (Ref. Persona sola)				
De 2 a 4 miembros	2,117	0,041	1,909	0,116
5 y más miembros	3,395	0,012	1,647	0,627
Composición del hogar (Ref. Hogares que no cumplen la condición correspondiente)				
Hogares con ancianos	0,585	0,030	0,448	0,086
Hogares con jóvenes	0,284	0,000	1,090	0,844
Hogares con persona con minusvalía	1,157	0,603	4,178	0,002
Hogares con ocupados	0,686	0,090	0,269	0,001
Hogares con parados	3,308	0,000	3,869	0,007
Grupo étnico (Ref. Todos españoles o EU-15)				
Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	2,761	0,000	18,257	0,000
Gitanos españoles	8,252	0,000	8,210	0,017
Tipo de barrio (Ref. Barrio en buenas condiciones)				
Barrio deteriorado o marginal	1,827	0,007	2,790	0,016
Constante	0,029	0,000	0,025	0,000
N				
-2 log de la verosimilitud	976,293			272,51
R cuadrado de Cox y Snell	0,051			0,1
R cuadrado de Nagelkerke	0,147			0,301

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

5.2. Incidencia e intensidad de la exclusión social: ¿quiénes son los más excluidos?

El análisis de la incidencia de la exclusión social (a cuantos hogares les afecta) debe completarse con el análisis de la intensidad con la que estos procesos se dan en cada grupo (quiénes son los más excluidos). Para ello es útil un nuevo indicador: *el índice de exclusión de los excluidos*. Este indicador viene a darnos una cierta medida de la distancia a la situación de plena integración (Tabla 3.20). Así, si la integración plena se identificaba por un índice de exclusión igual a 0, y el conjunto de la sociedad presentaba un índice de exclusión medio en torno a 1, el grupo de población que hemos identificado en el espacio de la exclusión, un 17,2%, presenta un índice de exclusión de 4,05, es decir, cuatro veces mayor que el conjunto de la población, situándose en torno al umbral de lo que hemos denominado como exclusión severa. La fractura social es por tanto significativa. Así, el índice de exclusión vendría a ser equivalente a lo que significa la distancia al umbral (*poverty gap*) en los análisis de la pobreza económica.

En algunos casos, como en las minorías étnicas (especialmente la comunidad gitana), en las ciudades de tamaño intermedio, en los barrios deteriorados o en los hogares encabezados por personas de 30 a 45, coincide una incidencia elevada de la exclusión social y un índice alto de exclusión (no tanto para los barrios y para

Tabla 3.20. Incidencia e intensidad de la exclusión social (indice superior a 2): proporción de hogares afectados e índice de exclusión para los mismos

		INCIDENCIA	INTENSIDAD: ÍNDICE DE EXCLUSIÓN	
		(%)	Media	Desv. típ.
	Total	17,2	4,05	2,87
Sexo sustentador principal	Varón	16,2	4,25	2,96
	Mujer	20,8	3,57	2,60
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	15,0	3,98	2,57
	De 30 a 44	21,0	4,19	2,85
	De 45 a 64	14,4	4,40	3,40
	De 65 y más	18,2	3,42	2,15
Tamaño de la familia	Persona sola	25,3	3,26	2,18
	De 2 a 4 miembros	15,2	4,20	2,40
	5 y más miembros	15,3	6,31	7,02
Núcleos familiares	Sin núcleo	28,1	3,34	2,18
	Mononuclear	14,6	4,23	2,54
	Polinuclear	16,7	7,80	8,61
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	12,3	5,15	3,27
	Hay ancianos	15,4	3,47	2,27
	Hay menores	13,9	4,24	2,49
	Hay jóvenes	16,0	4,61	4,19
	Hay personas con minusvalía	29,7	3,56	1,93
	Hay ocupados	15,5	4,04	3,03
	Hay parados	54,5	4,45	2,73
Tres grupos étnicos	Todos españoles o EU-15	12,9	3,58	1,99
	Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	41,1	4,49	2,98
	Gitanos españoles	74,6	6,33	5,80
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	14,4	3,93	2,58
	Barrio deteriorado o marginal	34,0	4,42	3,54
Región NUTS-1	Noroeste	15,9	3,78	3,49
	Noreste	8,1	3,31	1,19
	Madrid	23,4	3,95	2,66
	Centro	14,0	4,34	4,54
	Este	19,7	4,50	2,69
	Sur	14,0	3,58	2,25
	Canarias	32,1	3,53	1,40
Tamaño del municipio	Más de 100.000 hab.	17,1	3,79	2,61
	Entre 50.000 y 100.000	16,9	4,47	4,94
	Entre 20.000 y 50.000	21,3	4,63	2,91
	Entre 5.000 y 20.000	13,5	3,63	1,68
	Menos de 5.000	15,4	3,70	1,77

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

los hogares). Sin embargo, en otros casos, precisamente por el peso de las situaciones intermedias que veíamos anteriormente, una amplia incidencia de la exclusión social no nos dice automáticamente dónde están las situaciones más delicadas.

La exclusión afecta a una mayor proporción de los hogares encabezados por mujeres, pero cuando los hogares encabezados por varones se encuentran en situación de exclusión, las situaciones son significativamente más graves.

Una de cada cuatro personas solas se enfrenta a la exclusión (un 28% de los hogares sin núcleo familiar), pero la gravedad de su situación es casi la mitad respecto a los hogares de mayor tamaño que llegan a la exclusión (aunque sean menos en número) y menos de la mitad respecto de los hogares polinucleares. Los hogares con núcleos familiares monoparentales, aunque no les afecte especialmente la exclusión, la experimentan, cuando les toca, con mayor intensidad.

Considerando la intensidad de la exclusión, debemos relativizar también las tasas de incidencia para Madrid, ya que la intensidad de la exclusión está por debajo de la media del conjunto del Estado, mientras resalta la intensidad de los problemas de los excluidos en la zona Este. Nuevamente la región Noreste destaca al conjugar una baja incidencia de la exclusión social con una intensidad menor de los problemas de exclusión.

Esta doble perspectiva refuerza por tanto las prioridades señaladas anteriormente: las estrategias de lucha contra la exclusión social deberían construirse cada vez más sobre una lógica de intervención multicultural (orientada a las minorías étnicas prioritariamente) y plantearse en clave territorial (identificando los barrios con mayores dificultades).

Desde la perspectiva metodológica, la medición de la intensidad de la exclusión social para los sectores afectados por estos procesos abre un interesante abanico de posibilidades para la identificación de prioridades y también para el análisis del impacto de las políticas sociales en cada colectivo.

5.3. Exclusión social y pobreza económica: la necesidad de diversificar las políticas contra la exclusión

El análisis sobre los procesos de exclusión nos aporta una imagen complementaria (Tabla 3.21) a la que habitualmente se utiliza en términos de pobreza monetaria.

La asociación entre ambas variables es lógicamente importante (la tasa de pobreza es triple entre los hogares excluidos y la proporción de hogares excluidos es triple entre los pobres). Hemos establecido la pobreza severa (por debajo del 30% de la mediana de ingresos equivalentes) como un indicador de exclusión social en sí mismo, en la

Tabla 3.21. Relación entre la pobreza relativa (bajo el 60% de la mediana) y la exclusión social (el doble de la media del índice de exclusión) (% sobre el total)

	Excluidos	No excluidos	Total	Proporción de excluidos
Pobres	6,0	10,2	16,3	37,1
No pobres	8,2	59,4	67,6	12,2
Sin información	2,9	13,2	16,1	18,2
Total	17,2	82,8	100,0	17,2
Tasa de pobreza	42,3	14,7	19,4	

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

consideración de que, en una sociedad de mercado, es necesario contar con unos ingresos mínimos para estar socialmente integrado. Pero por encima de ese mínimo de ingresos necesarios, no está claro que se dé una relación automática entre bajos ingresos y exclusión. El análisis complementario de la pobreza relativa (en términos monetarios) y la exclusión social (en la concepción multidimensional que aquí mostramos) nos permite:

- Identificar un colectivo importante de pobreza integrada, al menos el 10% de los hogares (posiblemente 2-3 puntos más si consideramos los hogares para los que no hay información fiable de ingresos).
- Identificar otros procesos de exclusión que no pueden entenderse exclusivamente como carencia de ingresos (entre un 8% y un 10% de los hogares).
- Mejorar la posibilidad de clasificación sobre aquellos hogares (el 16,1% del total) sobre los que falta información de los ingresos, o en los que ésta es incoherente o se supone poco fiable.

Dejando al margen los hogares para los que no hay información fiable sobre sus ingresos, puede verse en la Tabla 3.22 la distribución de los tres colectivos que deberían ser objeto de diferentes políticas sociales:

La pobreza integrada: Son los sectores integrados socialmente, pero con ingresos insuficientes que les sitúan por debajo del umbral de pobreza, y suponen el 12,2% de los hogares. Para mejorar su situación, las políticas redistributivas, basadas en los mecanismos clásicos de la fiscalidad y la seguridad social, deberían ser suficientes: estamos hablando del 12% de los hogares aproximadamente. En las personas ancianas, tanto cuando son las sustentadoras del hogar como cuando forman parte de un hogar más amplio, esta realidad es muy significativa (uno de cada cinco hogares) y también en los hogares con personas con minusvalía o enfermedades crónicas. El impacto territorial de este tipo de políticas sería muy considerable en los barrios más deteriorados o en determinadas regiones del Centro de España (más envejecidas).

Los excluidos con dinero: Son uno de cada 10 hogares que se encuentran situados por encima del umbral de pobreza y que no tienen por qué formar parte de los objetivos prioritarios de los programas de transferencia de rentas. Sin embargo, presentan diversos problemas de integración social por lo que no deberían quedar al margen de la intervención de los servicios sociales. Su situación les supone una mayor vulnerabilidad frente a un posible contexto de crisis de empleo, por lo que la intervención con este sector tiene también una dimensión preventiva frente a la extensión de la pobreza. Esta es una situación que afecta especialmente a las personas solas (necesitadas de servicios de apoyo y de espacios para la interrelación), a los hogares con personas con minusvalías y enfermedades crónicas o incapacitantes (demandantes de servicios de atención a la dependencia que alivien sus responsabilidades) o a los inmigrantes (cuyos procesos de integración social hay que reforzar mucho más allá de su inserción laboral). Canarias y, con menor intensidad, las comunidades del Este son los territorios donde más incidencia parecen tener este tipo de situaciones.

Los excluidos pobres: Estos hogares, que suponen poco más del 7%, deberían ser los destinatarios principales de las políticas de activación unidas a la garantía de ingresos mínimos. De ellos, poco menos de la mitad, medio millón de hogares aproximadamente, se encontrarían en pobreza extrema y exclusión social. Hacia esta población se supone que van destinados los programas de rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, el llamado en su día «salario social», pero que después de dos décadas de existencia en España llegaba a 100.835 perceptores en 2005 [52] y se redujo incluso a 96.711 en 2006 [53]. La fuerte incidencia de esta combinación más dramática (pobreza extrema y exclusión) en los hogares con desempleados apela al desarrollo de políticas de garantía de rentas y de activación por parte de los servicios de empleo y de los servicios sociales. Seis de cada diez familias gitanas se encontrarían en esta situación lo que nos muestra la necesidad de construir una estrategia adecuada de integración social para esta comunidad. La incidencia en otras minorías étnicas y en los barrios dete-

[52] MTAS (2006). IV Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España. 2006-2008. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

[53] MTAS (2007). Informe sobre las Rentas Mínimas de Inserción 2006. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Tabla 3.22. Combinación de la exclusión social y la pobreza para distintos tipos de hogares (% horizontales sobre el total de cada grupo)

		Integrados con dinero	Pobreza integrada	Excluidos con dinero	Excluidos pobres
	Total	70,8	12,2	9,8	7,2
Sexo sustentador principal	Varón	72,8	11,3	9,1	6,8
	Mujer	65,3	13,9	12,2	8,7
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	75,9	7,5	12,2	4,4
	De 30 a 44	70,0	8,8	11,1	10,0
	De 45 a 64	75,1	10,6	7,7	6,6
	De 65 y más	62,9	21,2	10,7	5,3
Tamaño de la familia	Persona sola	63,5	12,0	18,4	6,1
	De 2 a 4 miembros	73,2	11,8	7,7	7,2
	5 y más miembros	66,5	17,6	5,5	10,4
Núcleos familiares	Sin núcleo	60,7	12,0	19,6	7,6
	Mononuclear	73,9	11,8	7,4	7,0
	Polinuclear	58,1	25,6	5,8	10,5
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	74,0	13,1	2,1	10,7
	Hay ancianos	68,3	18,1	8,1	5,6
	Hay menores	73,1	12,9	7,5	6,5
	Hay jóvenes	69,0	16,1	7,3	7,6
	Hay personas con minusvalía	53,9	17,8	18,7	9,7
	Hay ocupados	77,5	6,2	11,1	5,3
	Hay parados	41,2	5,9	26,2	26,7
Tres grupos étnicos	Todos españoles o EU15	75,6	11,8	7,5	5,1
	Algún extracomunitario o EU-12 ampliación	44,7	14,6	25,6	15,1
	Gitanos españoles	12,5	14,6	10,4	62,5
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	75,1	10,7	8,1	6,1
	Barrio deteriorado o marginal	41,1	22,9	21,6	14,5
Región NUTS-1	Noroeste	68,3	13,5	9,1	9,1
	Noreste	79,4	13,4	4,7	2,5
	Madrid	67,5	9,0	9,0	14,6
	Centro	70,5	19,5	5,3	4,7
	Este	71,7	8,0	13,7	6,6
	Sur	71,3	15,1	6,8	6,8
	Canarias	51,5	14,1	27,3	7,1
Tamaño del municipio	Más de 100.000 hab.	73,0	10,4	7,7	8,9
	Entre 50.000 y 100.000	70,9	16,6	7,1	5,4
	Entre 20.000 y 50.000	62,6	14,1	15,4	8,0
	Entre 5.000 y 20.000	74,0	11,8	10,1	4,1
	Menos de 5.000	72,6	12,3	9,2	5,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

riorados tendría que ser asimismo importante. Curiosamente Madrid aparece como la comunidad autónoma que más precisaría de este tipo de intervenciones y sin embargo las diversas reformas implementadas en las rentas mínimas no han logrado mejorar suficientemente su nivel de cobertura.

La diferencia entre los sectores excluidos pobres y los que alcanzan un cierto nivel de ingresos es considerable en términos de intensidad en el conjunto de los problemas aquí analizados: el índice de exclusión social para estos últimos es de 3,70 frente a 4,89 para los que no llegan al umbral de pobreza. Esto vendría a avalar la tesis de que la transferencia de renta a estos sectores podría tener un impacto muy importante en su nivel de integración general. En el caso de los hogares encabezados por mujeres esta reducción es de 1,74 y en los que hay núcleos monoparentales, la diferencia es de 2,60. Sabíamos que el dinero no da la felicidad, sabemos ahora que tampoco garantiza la integración social, pero no podemos dejar de reconocer que al menos reduce la intensidad de los problemas de la exclusión social.

5.4. La articulación de diversos procesos de exclusión social

Del planteamiento que orienta este capítulo puede deducirse con facilidad que no solamente nos interesa la acumulación de determinadas circunstancias problemáticas que ponen en cuestión el propio vínculo social. Es igualmente relevante saber cómo las distintas dimensiones de la exclusión social afectan al conjunto de los hogares y a los distintos colectivos. No hay un solo proceso de exclusión/integración social, uno, unívoco y unidireccional. La expresión en un índice sintético como herramienta de análisis no debería llevarnos a pensar en este sentido. Más bien al contrario, la construcción y mantenimiento del vínculo social se hace a partir de múltiples prácticas concretas y por ello los procesos de exclusión/integración tienen un origen diverso, se concretan en formas muy distintas y presentan dinámicas con una relativa autonomía. La exclusión social debe estudiarse por tanto en su multidimensionalidad, atendiendo a cada uno de estos procesos por separado.

Si del primer análisis de la acumulación de problemas de exclusión social extraíamos algunas conclusiones en cuanto a qué grupos sociales deberían ser objetivo prioritario de las políticas sociales, en este segundo planteamiento multidimensional, podremos tener algunas referencias para identificar las áreas de intervención prioritarias.

De la incidencia de las distintas dimensiones y ejes de la exclusión social se desprende la debilidad de los procesos de integración social generados desde el ámbito político de la ciudadanía, en especial en lo que tiene que ver con algunos derechos sociales que reciben una menor protección jurídica a pesar de ser sustanciales para la integración social, como el derecho a la vivienda. Es este ámbito, que ha estado sujeto a importantes tensiones durante la década pasada, el que genera problemas de exclusión a sectores más amplios de la población (tal como los hemos definido).

Sin embargo, es el mercado el que genera las situaciones de mayor exclusión social: los hogares con problemas en cuanto a su participación en el mercado de trabajo, con ingresos insuficientes o con déficits de equipamiento, son los que mayores índices de exclusión general presentan.

La exclusión se concreta en relaciones conflictivas en una proporción relativamente reducida, pero da lugar también a situaciones comparativamente más graves. El aislamiento social, sin embargo, que afecta a una proporción de hogares relativamente reducida, implica problemas intensos en este ámbito, pero no se traduce en un alto índice general de exclusión, por lo

Tabla 3.23. Incidencia en los hogares de las distintas dimensiones de la exclusión social e índices de exclusión general para los hogares afectados por cada una de ellas (media y desviación típica)

	INCIDENCIA (%)	ÍNDICE DE EXCLUSIÓN EN CADA ÁMBITO		ÍNDICE DE EXCLUSIÓN GENERAL	
		Media	Desv. típica	Media	Desv. típica
Exclusión del empleo	14,0	7,31	6,43	3,22	2,91
Exclusión del consumo	9,0	11,39	4,43	4,06	3,15
Exclusión política	13,4	9,11	2,47	2,77	2,45
Exclusión de la educación	5,7	10,41	3,75	2,56	3,23
Exclusión de la vivienda	19,8	5,20	4,06	2,76	2,77
Exclusión de la salud	11,6	8,36	8,63	2,94	3,05
Conflicto social	12,7	7,96	6,24	3,22	3,52
Aislamiento social	7,8	12,41	24,26	2,72	3,83
Exclusión del mercado	19,6	10,41	8,10	3,04	2,67
Exclusión de la ciudadanía	38,4	10,92	9,48	2,26	2,45
Exclusión de las relaciones sociales	18,1	10,94	18,09	2,74	3,29
Total afectados por algún indicador	52,5	1,98	2,24	1,98	2,24

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

que parecen estar actuando otros mecanismos compensatorios.

Puede argumentarse, que estos resultados presentados en la Tabla 3.23 están muy condicionados por la selección de los indicadores de exclusión en cada una de las dimensiones y en concreto por el hecho de que se han introducido más indicadores relacionados con el eje político de la ciudadanía, especialmente de la ciudadanía social (educación, vivienda y salud). No es menos cierto, sin embargo, que todos los indicadores se han seleccionado con un alto nivel de exigencia, garantizando que identifican situaciones de especial gravedad, y, por ello, sería difícil desechar cualquiera de ellos. En cualquier caso, la combinación de las medidas de extensión y de intensidad de la exclusión permiten sortear hasta cierto punto este sesgo[54]. En general, puede observarse que cuanto mayor es la incidencia de la exclusión en un ámbito, menor es la intensidad de los problemas que parece representar en su conjunto. En futuros análisis será interesante mejorar la comparabilidad entre las distintas dimensiones de la exclusión social.

En cualquier caso, en el Gráfico 3.5 siguiente puede observarse cómo se articulan los tres grandes ejes de la integración social considerados en este análisis relativos a los tres grandes espacios de participación social: el mercado, el estado y la sociedad.

El gráfico representa la estructura social, en su dinámica de integración, con una lógica de dentro-fuera, que va desde la integración plena en las posiciones centrales, a la exclusión más extrema en la periferia.

La exclusión más extrema, considerada como aquellos hogares en los que se manifiestan alguna carencia o situación problemática en los tres grandes ámbitos afectaría a un 5% de los hogares, pero sorprende la importancia de un sector de población (un 20%) sin problemas especiales en cuanto a la integración económica en el mercado, y con unas relaciones sociales positivas, pero que no logran hacer efectivos plenamente sus derechos de ciudadanía.

También desde el análisis desagregado de los distintos procesos de exclusión social (Tabla 3.24) se ilustra la heterogeneidad del espacio social de la exclusión, asociada a la diversidad de itinerarios que han recorrido los distintos grupos afectados por la misma:

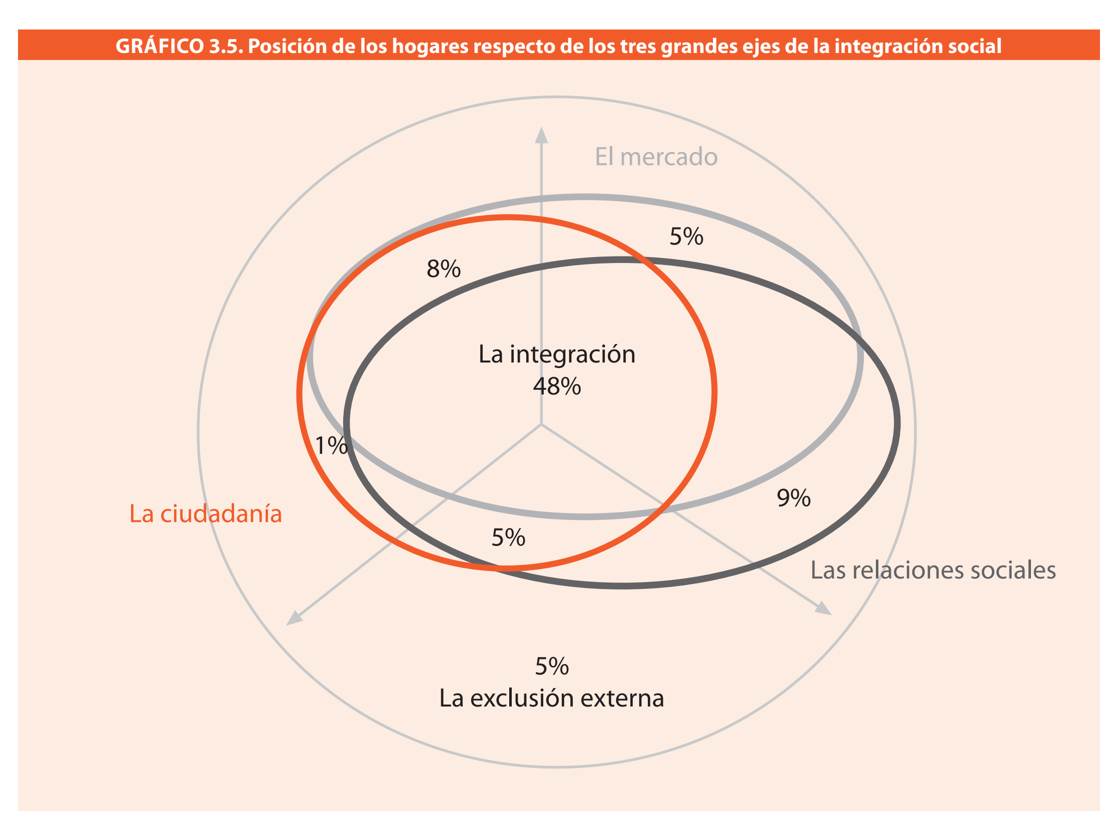
[54] Los índices de cada indicador se encuentran ponderados inversamente a su incidencia y agrupados por separado en cada dimensión.

Desde la perspectiva de género, contrasta la mayor incidencia en los hombres de los procesos de exclusión de tipo económico, especialmente en el mercado de trabajo, y una mayor presencia también de situaciones conflictivas, con la especificidad de los procesos de exclusión de las mujeres que tienen mucho más que ver con los derechos políticos y sociales (especialmente educación y vivienda).

En las personas solas y en los hogares sin núcleo se detecta una mayor incidencia de la exclusión de la participación política y una mayor tendencia al aislamiento social. El perfil de la exclusión de los hogares mononucleares tiene más que ver con las causas económicas (exclusión del empleo, del consumo y de la vivienda) y la incidencia de determinadas relaciones conflictivas (un perfil similar al de los hogares con menores). La situación de exclusión de los hogares polinuclares, sin embargo, parece explicarse en mayor medida por el déficit en el acceso efectivo a los derechos sociales.

Lógicamente, la situación de los inmigrantes extracomunitarios está muy marcada por la falta de derechos políticos que implica su estatus, pero los problemas de acceso al empleo y a la vivienda y un mayor riesgo de aislamiento social tienen también una incidencia mayor que la media.

GRÁFICO 3.5. Posición de los hogares respecto de los tres grandes ejes de la integración social



Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia

La comunidad gitana presenta, comparativamente una incidencia mucho mayor de las dimensiones económicas de la exclusión, pero también en relación con ciertos derechos sociales (vivienda, salud), y es el grupo donde la dimensión conflictiva de las conductas anómicas está más presentes (alcanza a 7 de cada 10 familias gitanas excluidas, el doble que la media). Pueden observarse ciertos parecidos, aunque con menor intensidad a lo que, desde un análisis territorial se observa en los barrios deteriorados y marginales.

El análisis regional y municipal nos muestra diferencias importantes en cuanto a la incidencia de los distintos procesos de exclusión social: más problemas de acceso al empleo entre los excluidos de las grandes metrópolis (Madrid o región Este), y de acceso al consumo en el Noroeste y el Este, mayores problemas educativos en el sur, más problemas de vivienda en Madrid o Canarias, más problemas de salud en Noreste y en Madrid, mayor conflictividad en el Centro o en Canarias que a su vez presenta mayores problemas de aislamiento junto con las comunidades del Este. El déficit de participación política de los excluidos destaca también en este último caso. Más allá del detalle que nos pueden dar estas cifras, hay algo que sí puede concluirse: la necesidad de diseñar estrategias territorializadas en la lucha contra la exclusión social que respondan a las necesidades de los sectores excluidos (que son distintas en cada comunidad autónoma y en cada municipio) y con un origen igualmente diverso.

Tabla 3.24. Incidencia de las distintas dimensiones y ejes de la exclusión social según las características de los hogares excluidos (con índice superior a 2)

		Exclusión del empleo	Exclusión del consumo	Exclusión política	Exclusión de la educación	Exclusión de la vivienda	Exclusión de la salud	Conflicto social	Aislamiento social	Exclusión del mercado	Exclusión de la ciudadanía	Exclusión relac. sociales
	Total	47,3	38,7	41,9	11,5	61,0	32,3	36,8	18,9	67,4	88,5	45,6
Sexo sustentador principal	Varón	54,0	40,4	37,4	9,8	58,6	30,1	43,7	18,7	72,2	86,4	48,1
	Mujer	31,9	35,6	51,8	15,2	66,5	36,1	21,5	18,8	55,5	92,1	39,3
Grupos de edad sustentador principal	Hasta 29	45,1	47,1	68,6	25,5	35,3	17,6	31,4	15,7	78,4	96,1	45,1
	De 30 a 44	51,6	42,2	65,8	9,3	74,2	28,9	35,6	21,3	68,0	91,1	49,8
	De 45 a 64	59,7	46,2	30,6	5,9	60,2	37,6	40,9	18,3	80,6	95,2	43,0
	De 65 y más	27,2	23,4	11,4	16,5	51,9	33,5	35,4	17,1	45,6	73,4	42,4
Tamaño de la familia	Persona sola	39,5	27,7	59,9	10,7	53,1	25,4	10,2	28,8	57,1	91,5	36,7
	De 2 a 4 miembros	49,9	43,8	35,3	10,7	64,0	34,5	49,1	14,6	70,6	87,1	50,6
	5 y más miembros	55,9	35,3	26,5	26,5	64,7	41,2	26,5	14,7	76,5	85,3	29,4
Núcleos familiares	Sin núcleo	39,0	30,8	59,5	10,3	53,3	27,7	12,3	26,7	56,9	90,8	36,4
	Mononuclear	51,3	42,8	34,5	11,0	64,5	33,7	48,4	14,9	72,1	86,8	49,9
	Polinuclear	47,1	35,3	17,6	35,3	64,7	47,1	41,2	23,5	64,7	94,1	41,2
Composición del hogar	Hay núcleo monoparental	46,0	37,3	43,2	11,0	59,6	29,6	35,7	20,0	65,5	87,8	44,9
	Hay ancianos	27,0	24,1	13,2	15,5	51,1	36,8	33,9	16,1	47,1	74,7	40,8
	Hay menores	62,8	43,2	33,8	11,5	80,4	16,9	43,9	27,7	80,4	91,9	46,6
	Hay jóvenes	53,6	49,1	31,3	16,1	61,6	45,5	42,9	8,0	81,3	91,1	35,7
	Hay personas con minusvalía	31,5	19,7	12,6	12,6	55,1	55,9	40,9	11,8	47,2	78,7	43,3
	Hay ocupados	49,9	38,9	56,2	13,2	61,1	25,7	35,1	21,6	68,7	94,7	44,8
	Hay parados	99,2	35,2	33,6	11,7	70,3	45,3	34,4	3,9	99,2	91,4	36,7
Tres grupos étnicos	Todos españoles o EU-15	37,7	37,7	22,1	12,9	53,1	28,0	36,5	18,6	62,8	82,4	40,9
	Algún extracomunitario o EU-12 ampl.	60,7	39,9	97,0	8,3	72,0	32,7	28,0	22,0	70,8	100,0	49,4
	Gitanos españoles	80,0	46,0	16,0	12,0	86,0	64,0	70,0	8,0	90,0	96,0	70,0
Dos tipos de barrios	Barrio en buenas condiciones	45,1	43,3	43,8	11,7	53,7	25,3	36,1	20,3	67,9	86,2	46,0
	Barrio degradado, marginal	52,9	28,2	36,5	11,2	82,4	48,2	40,0	15,3	65,3	93,5	45,3
Región NUT	Noroeste	35,0	50,0	15,0	16,7	53,3	26,7	30,0	16,7	80,0	80,0	45,0
	Noreste	40,0	26,7	26,7	3,3	40,0	53,3	36,7	16,7	66,7	76,7	40,0
	Madrid	61,5	36,5	35,6	9,6	75,0	49,0	32,7	2,9	79,8	96,2	34,6
	Centro	23,9	23,9	29,9	16,4	35,8	34,3	53,7	13,4	34,3	70,1	61,2
	Este	62,0	50,5	69,9	6,9	63,9	20,8	38,9	28,2	77,8	95,8	54,6
	Sur	35,0	34,0	22,0	21,0	57,0	33,0	24,0	15,0	60,0	80,0	28,0
	Canarias	25,6	11,6	32,6	9,3	88,4	37,2	48,8	30,2	34,9	100,0	48,8
Tamaño del municipio	Más de 100.000 hab.	50,8	31,9	38,1	8,5	61,5	37,7	29,6	10,0	71,2	88,8	34,6
	Entre 50.000 y 100.000	41,0	19,7	27,9	16,4	36,1	26,2	45,9	11,5	49,2	67,2	50,8
	Entre 20.000 y 50.000	46,3	53,1	49,4	15,4	76,5	25,3	46,9	42,6	65,4	96,9	66,0
	Entre 5.000 y 20.000	44,3	47,7	60,2	12,5	53,4	36,4	33,0	5,7	70,5	93,2	38,6
	Menos de 5.000	44,9	34,7	22,4	6,1	51,0	26,5	36,7	20,4	71,4	77,6	42,9

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

6 Perdedores en tiempos de bonanza [55]

6.1. Introducción

En los años sesenta el Premio Nobel de Economía, Gunnar Myrdal, advirtió sobre el hecho de que los cambios en la estructura productiva de las sociedades más avanzadas hicieran engrosar las filas de desempleados y empleados precarios que corrían el riesgo de quedar atrapados en una clase social de excluidos sin esperanza. Myrdal (1963) constató que esa clase social estaba apareciendo en los EE. UU. a pesar de sus espectaculares incrementos de productividad y de crecimiento económico. La automatización de la industria, la sofisticación de la burocracia en las organizaciones y la creciente competición entre los trabajadores por obtener empleo a través de las credenciales educativas, estaban desplazando a miles de trabajadores no cualificados, e incluso a algunos cualificados, a la precariedad laboral, el paro y la pobreza. Aparecía así el riesgo de que esa situación deviniera estructural y la exclusión fuera transmitida de padres a hijos.

La situación que Myrdal describió en los EE. UU. de los años sesenta ha devenido común en muchas otras naciones europeas de nuestros días. La entrada de España en el siglo XXI ha coincidido con un periodo de crecimiento económico continuado durante más de diez años. Desde 1995 hasta 2008 el mercado de trabajo ha creado 7 millones de puestos de trabajo y ha absorbido oferta de empleo de todo tipo de trabajadores, tanto cualificados como no cualificados. El empleo femenino también ha crecido, y sólo entre los mayores de 60 años las tasas de empleo se han reducido; en parte porque muchos de estos trabajadores se han acogido voluntariamente a generosos programas de prejubilación. Este crecimiento de la economía ha atraído a nuestro país a nuevos trabajadores hasta el punto de que la población residente en España ha aumentado de manera espectacular durante este periodo. Así pues se podría pensar que para todos los hogares donde haya habido personas en edad laboral, su nivel de vida debería haber mejorado. Sin embargo, no ha sido así. En este río revuelto de nuevas oportunidades algunos se han quedado peor de lo que estaban antes.

[55] Este epígrafe ha sido realizado por Sebastián Sarasa

Quienes son los perdedores es lo que vamos a tratar de analizar. Para ello tomaremos como referencia las opiniones subjetivas de los encuestados sobre cual ha sido la evolución de su nivel de vida en los últimos diez años, en tanto carecemos de datos históricos sobre la evolución del nivel de vida de los individuos entrevistados.

Una pregunta relevante para la sociología y para la opinión pública es ¿en qué medida hay relación entre los procesos de exclusión social y la reducción en el nivel de vida que perciben algunos ciudadanos? Es natural que en un mundo cambiante unas personas mejoren su bienestar y otras lo empeoren; los avatares en la salud, en las relaciones familiares, o en las trayectorias laborales inciden mucho en la evolución del nivel de vida de las personas. Algunas de ellas sufren empeoramientos que pueden ser coyunturales, otras viven empeoramientos continuados que las pueden llevar a una movilidad social descendente hasta alcanzar situaciones de exclusión social. Otras, sin embargo, pueden vivir mejorías en su bienestar, pero partiendo de posiciones de exclusión social que no llegan a abandonar. Desde un punto de vista sociológico, la pregunta interesante es saber si las oportunidades de mejorar el nivel de vida, y el riesgo de empeorarlo, son puramente aleatorias o vienen ordenadas en regularidades que siguen patrones sociodemográficos. En el primer caso, no habría más explicación que las características naturales de los individuos y sus situaciones personales, mientras que de haber patrones sociodemográficos regulares deberíamos buscar la explicación en factores estructurales de nuestra sociedad. En esta sección de nuestro informe vamos a analizar qué variables estructurales están asociadas a los cambios en el nivel de vida de las personas, y si dichos patrones difieren entre las personas según sea su riesgo de exclusión social.

En este trabajo se explora la relación qué existe entre las percepciones subjetivas de la evolución del propio bienestar y las condiciones de vida actuales ligadas a posiciones específicas que los individuos ocupan en la estructura social; más en concreto, la distancia que separa a los individuos de la exclusión social. La evaluación subjetiva del propio bienestar es un tema polémico en el que el debate sobre la fiabilidad de la apreciación subjetiva de bienestar ocupa un lugar importante (Sarasa y Riba, 2007). Es probable que el juicio que los individuos hacen del que fue su bienestar pasado esté sesgado; no obstante, hay razones para pensar que cuando los individuos valoran su bienestar pasado lo hacen a menudo tomando como referencia su situación actual, de modo que el proceso de valoración que el individuo hace de su pasado responde a preguntas del tipo: comparando la situación actual, ¿me gustaría volver a la del pasado? (Easterlin, 2002). En la encuesta FOESSA 2008 se introdujo la siguiente pregunta: «En comparación con hace diez años, su nivel de vida ha empeorado mucho, poco, permanece igual, mejorado poco o mejorado mucho»; las respuestas dadas han sido agrupadas en tres categorías: empeora poco o mucho, permanece igual, y mejora poco o mucho. Ésta variable la hemos utilizado como variable dependiente a ser explicada por la posición social de los individuos.

Tabla 3. 25. Evolución del nivel de vida según grado de exclusión social (porcentajes de población mayor de 16 años)

	Integrados	Vulnerables	Excluidos	Total
Empeoran	15.97	33.48	53.58	28.29
Igual	34.74	35.68	21.51	33.35
Mejoran	49.29	30.84	24.92	38.36
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

6.2. ¿Quiénes son los perdedores?

En primer lugar llama la atención la desigual distribución que tiene la evolución del nivel de vida según los encuestados se encuentren o no en riesgo de exclusión social. La tabla 3.25 muestra como más de la mitad de quienes están excluidos en más de dos dimensiones han empeorado su nivel de vida, mientras que esta proporción no alcanza el 16% de los integrados. Un análisis más pormenorizado de la asociación entre empeoramiento del nivel de vida y los indicadores que hemos construido para cada una de las dimensiones de la exclusión social[56], nos muestra que hay una asociación estadísticamente significativa del empeoramiento con todos ellos excepto uno, la exclusión política.

Si el contraste lo hacemos con el indicador de pobreza relativa, cuyo umbral hemos definido en el 60% de la mediana de la renta personal equivalente disponible, se observa que la percepción subjetiva de haber ido a peor no es una ilusión ajena a la situación objetiva de los individuos, al contrario, tiene visos de ser consistente con la situación de sus hogares. Más de la mitad de quienes tienen una renta por debajo del umbral de pobreza aseguran que su nivel de vida ha empeorado en los últimos diez años, mientras que entre los no pobres sólo un 20 por ciento asegura que su nivel de vida ha empeorado.

Una aproximación al perfil de las personas que han empeorado su nivel de vida en los últimos diez años lo podemos obtener observando como se distribuyen entre algunas variables sociodemográficas que las investigaciones sobre pobreza y privación relativa asocian al riesgo de experimentar dificultades económicas y pobreza.

[56] Para comprender como estos indicadores han sido construidos véase el epígrafe 3 de este capítulo. Aquí habría una llamada a la Sección del capítulo donde se aborde la metodología de construcción de los indicadores.

Tabla 3.26. Distribución de frecuencias en el conjunto de la población y en la población excluida (población mayor de 16 años)

	TOTAL POBLACIÓN			SÓLO POBLACIÓN EXCLUIDA		
	Empeorado	Igual	Mejorado	Empeorado	Igual	Mejorado
Total de la población	28,3	33,3	38,4	53,6	21,5	24,9
Edad						
Mayores de 50 años	32,0	41,0	27,0	51,2	28,3	20,5
Personas de 30 a 50 años	28,9	23,9	47,2	57,5	16,3	26,2
Menores de 30 años	15,3	38,0	46,7	33,8	28,5	37,7
Nacionalidad						
Españoles	28,0	34,6	37,4	52,7	24,9	22,4
Inmigrantes llegados antes de 2001	21,7	26,7	51,6	19,0	17,5	63,5
Inmigrantes llegados a partir de 2001	29,1	16,8	54,1	55,2	10,7	34,1
Inmigrantes extracomunitarios	38,5	21,9	39,6	57,3	9,7	32,9
Sexo						
Hombres	25,9	37,7	36,4	42,0	26,8	31,2
Mujeres	29,7	30,8	39,5	63,1	17,2	19,7
Estructura del hogar						
Pareja sin hijos	24,1	34,8	41,1	66,7	16,6	16,7
Pareja con hijos	24,2	32,4	43,4	38,0	29,6	32,4
Hogar monoparental	47,5	28,4	24,1	83,6	9,1	7,3
Solitarios	35,8	31,8	32,4	55,3	17,0	27,7
Otros	24,4	51,4	24,2	55,1	24,6	20,3
Nivel educativo						
Inferior a enseñanza secundaria	33,5	40,1	26,4	42,6	26,0	31,4
Secundaria completa	31,3	34,7	34,0	63,5	18,3	18,2
FPII o superior, Maestría industrial, conservatorio	13,7	20,5	65,8	18,6	49,2	32,2
Titulación universitaria	19,2	27,5	53,3	55,0	12,1	32,8
Inició escolarización antes de los 6 años						
No	33,9	37,9	28,2	46,1	28,2	25,7
Sí	24,0	29,9	46,1	63,9	12,3	23,8
Situación laboral						
Empleado con contrato fijo	15,0	27,1	58,0	35,0	36,3	28,7
Empleado eventual	29,1	27,2	43,7	50,6	18,9	30,7
En paro	36,8	36,5	26,7	61,0	15,9	23,1
Inactivo	34,5	46,7	18,8	49,9	42,8	7,3
Salud subjetiva del entrevistado						
Muy buena	19,3	28,5	52,2	52,5	15,7	31,8
Bastante buena	28,6	35,4	36,0	46,2	19,7	34,2
Regular	37,5	36,8	25,7	55,1	35,3	9,6
Más bien mala	30,7	50,3	19,0	69,3	24,3	6,3
Francamente mala	63,8	21,6	14,6	81,0	15,9	3,1
En el hogar alguien ha padecido conducta adictiva						
No	27,1	34,3	38,6	51,5	21,6	26,9
Sí	40,9	23,7	35,4	57,9	21,3	20,8
En el hogar alguien ha padecido enfermedad mental						
No	24,0	35,3	40,7	44,1	22,0	33,9
Sí	56,9	20,5	22,6	72,6	20,6	6,8
En el hogar ha habido un divorcio						
No	26,2	34,6	39,2	46,2	23,4	30,3
Sí	41,8	25,1	33,1	64,6	18,6	16,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

En la Tabla 3.26 se ofrecen las frecuencias correspondientes al conjunto de la población mayor de 16 años, y a los excluidos en particular.

La fase del ciclo vital en que cada persona se haya es de gran importancia para predecir como será la evolución de su nivel de vida. Si tomamos como referencia los ingresos monetarios personales en España, sabemos que desde el momento en que los jóvenes abandonan el sistema educativo sus ingresos crecen de manera constante hasta alcanzados los 50 años de edad, momento cenital de la curva de ingresos que, a partir de esta edad, decae (Sarasa, 2007). La tabla 3.26 muestra como el riesgo de empeorar el nivel de vida ha sido superior entre los mayores de 50 años, un 32 por ciento de los cuales consideran que su nivel de vida ha empeorado. Nada extraño si tenemos en cuenta que los jubilados no se han beneficiado tanto del crecimiento del empleo. Los jubilados se benefician del nuevo empleo creado porque las contribuciones a la Seguridad Social de los nuevos trabajadores son una garantía del pago de sus pensiones; sin embargo, el hecho de que las pensiones hayan pasado a actualizarse con la inflación prevista y no con los salarios a partir de la reforma de 1987, ha provocado que el nivel de vida medio de la población activa haya aumentado respecto al nivel de vida medio de los jubilados, siendo ahora el riesgo de pobreza relativa más elevado entre los mayores. Este hecho ya ha sido analizado anteriormente por Sarasa (2007) y no merece la pena tratarlo aquí de nuevo. Sin embargo, entre los excluidos, ese factor no parece haber jugado con tanta intensidad, dado que el riesgo de empeorar el nivel de vida no es el más alto entre los mayores de 50 años. Posiblemente porque la caída de ingresos no es tan significativa al pasar a la edad inactiva, dados los bajos ingresos que suelen tener los excluidos en edad laboral, y también por las mejoras que ha habido en la cobertura e intensidad protectora de las pensiones no contributivas.

Una variable relevante para analizar la evolución del nivel de vida tiene que ver con el fenómeno migratorio. Los inmigrantes requieren un periodo de adaptación a la sociedad receptora antes de que puedan conseguir una integración social mínima, los primeros años son duros pero, según hayan sido las condiciones de vida en el país de origen, el inmigrante puede valorar que en conjunto su nivel de vida ha mejorado. Los datos observables en la tabla 2 nos muestran como, en conjunto, más de la mitad de los inmigrantes valoran positivamente la evolución de su nivel de vida, mientras que la proporción de quienes la juzgan negativamente no difiere excesivamente entre inmigrantes y autóctonos, salvo una ligera ventaja para los inmigrantes con más años en el país. Entre los inmigrantes recién llegados son muy pocos los que aseguran que su nivel de vida es hoy parecido al de hace diez años, la mayoría valoran que su nivel de vida ha mejorado No obstante, la situación está más polarizada entre los inmigrantes extracomunitarios; nuestras estimaciones indican que el 80% de ellos se dividen a partes iguales entre quienes han mejorado y quienes han empeorado su nivel de vida.

Cuando limitamos el análisis a la población excluida, observamos que la distribución de frecuencias tiene una estructura algo diferente. Si la probabilidad media de empeorar el nivel de vida es para un inmigrante extracomunitario un 37,5 % más alta que para un autóctono, esa diferencia casi desaparece cuando focalizamos el análisis a la población excluida. Entre los excluidos, la probabilidad que tiene un inmigrante extracomunitario de empeorar su nivel de vida es tan sólo un 8,7% superior a la de un español. Sin embargo, entre los inmigrantes que llevan más de 7 años en España y todavía se mantienen en situación de exclusión social, sus posibilidades de empeorar son muy inferiores a las de un español excluido, y la mayoría de ellos han mejorado su situación en los últimos diez años.

Otra variable relevante para entender el riesgo de exclusión social es el sexo de las personas, en tanto que las mujeres suelen tener mayores dificultades para defender su bienestar. Sin embargo nuestros datos indican que la proporción de personas a las cuales les ha ido mal es solamente un 14% superior entre las mujeres. Esa diferencia de género es mayor en-

tre los excluidos, ya que las mujeres excluidas tienen un 50% más probabilidad de empeorar su nivel de vida que los hombres.

El nivel de vida de una persona viene condicionado por la estructura de su hogar, y es sabido que el riesgo de privación y de pobreza monetaria es superior entre los hogares donde hay menores de edad, y en los hogares donde vive una persona sola, dado que ésta no puede beneficiarse de las economías de escala que significa compartir una vivienda [57]. En la tabla 2 mostramos el riesgo de empeorar el nivel de vida según el hogar fuera de una pareja sin hijos, una pareja con hijos, un hogar monoparental o una persona viviendo sola. Efectivamente, se observa que el riesgo de empeorar el nivel de vida aumenta cuando una persona vive sola (el 36% han empeorado) y, especialmente, cuando se trata de hogares monoparentales (el 48% han e mpeorado), que casi en su totalidad son gobernados por mujeres. La situación es más dramática entre los excluidos, ya que el 55% de los solitarios y el 84% de los hogares monoparentales han empeorado su nivel de vida, pero entre los excluidos vivir en pareja tampoco significa tanta garantía como para el conjunto de la población, ya que un 67% de las parejas sin descendencia han empeorado su nivel de vida.

El nivel de estudios y la situación laboral de las personas son variables de especial importancia para entender el riesgo de exclusión en tanto que las credenciales educativas son un indicador del valor que tiene la persona en el mercado de trabajo. Más de la mitad de las personas con titulaciones superiores a la secundaria obligatoria han mejorado su nivel de vida en los últimos diez años, una proporción que es casi el doble de la alcanzada por quienes tienen estudios inferiores, y es entre estos últimos donde más abundan quienes aseguran que su nivel de vida ha empeorado. Sin embargo, no se observa una tendencia nítida que siga el gradiente del nivel educativo de modo que a menor nivel educativo mayor sea el riesgo de empeorar el nivel de vida. En especial llama la atención que el grupo que mayores posibilidades ha tenido para mejorar su nivel de vida en los últimos diez años no ha sido el de los titulados universitarios, sino el de aquellas personas que obtuvieron una titulación de formación profesional o equivalente. El porqué los titulados universitarios no han sido el grupo más privilegiado en cuanto a mejoras de nivel de vida puede obedecer a diversas causas que no podemos confirmar con un mero análisis bivariado. No todas las titulaciones universitarias tienen el mismo valor en el mercado, algunas incluso puede que sean menos apreciadas por los empresarios que las titulaciones de secundaria superior especializadas en habilidades técnicas. Además, el acceso a las carreras universitarias con más demanda en el mercado está influido por el rendimiento escolar previo que, a su vez está relacionado con la clase social de origen, de modo que en el análisis del efecto que tiene la titulación universitaria en la movilidad ocupacional de los individuos habrá que esperar una cierta asociación entre clase social de origen, titulación universitaria alcanzada y movilidad ocupacional. Por otro lado, la elevada proporción de universitarios que han empeorado su nivel de vida entre los excluidos, da a entender que hay otros factores, además de las credenciales educativas, que tienen que ver con los procesos de exclusión.

Las titulaciones escolares y académicas no son la única variable que explica el acceso al empleo. Hay habilidades cognitivas que no son adquiridas en la formación reglada, sino que son desarrolladas por los individuos en la primera fase de la infancia, y que condicionan una buena parte de la movilidad social futura en la fase adulta. Hasta los seis años de edad, los niños desarrollan habilidades cognitivas y de lenguaje que son esenciales no sólo para el aprendizaje de la lectura y las matemáticas, si no también para controlar las emociones, el estrés y las relaciones sociales (Keating i Hertzman, 1999). La distribución de las habilidades cognitivas sigue el gradiente de la estratificación social de modo que la pobreza infantil, como en general las desigualdades de renta, están estrechamente correlacionadas con las desigualdades cognitivas (Gregg y Machin, 2001). Estimaciones estadísticas sugieren que un 10 por ciento de aumento en la pobreza in-

[57]
Una parte de la evolución de las desigualdades en los últimos decenios es explicada por los cambios en la familia y la composición de los hogares como muestran los trabajos de Karoly y Burtles (1995) en los EE..UU y de Albertini (2008) en Italia.

fantil puede suponer un 8,5 por ciento de aumento en la proporción de adultos que caen en el nivel más bajo, básicamente disfuncional, de habilidades cognitivas[58]. Al mismo tiempo, las habilidades cognitivas bajas, así como los escasos logros educativos, son poderosos predictores estadísticos del desempleo. Con muy pocas diferencias entre las naciones, el riesgo de desempleo se duplica entre los adultos con habilidades cognitivas bajas (*OECD, 2000*). Los niños que durante los primeros años de su vida han sido estimulados por padres muy dedicados a la educación de sus hijos, o por profesionales en centros educativos de pre-escolar, desarrollan mayores habilidades cognitivas que posteriormente les permitirán cultivar relaciones sociales más productivas en el mundo laboral. Esta hipótesis se ve parcialmente confirmada con los datos de la encuesta en tanto que aquellos entrevistados que iniciaron su escolarización antes de los 6 años de edad muestran una mayor aptitud para mejorar su nivel de vida y una menor probabilidad de empeorarlo. Pero los excluidos son una excepción. Entre ellos, haber iniciado la escolarización antes de los 6 años parecer ser un factor de riesgo. Este dato contradictorio no podemos explicarlo sin antes comprobar qué tipo de escolarización temprana tuvieron estas personas y si se trataba de centros escolares propiamente dichos o más bien parques donde dejar a los niños, o de centros educativos para menores con problemas.

En cuanto a la situación laboral es muy significativo que el empeoramiento del nivel de vida en los últimos diez años esté estrechamente vinculado al grado de precariedad laboral de los entrevistados. En este caso sí que existe un gradiente simétrico entre el grado de integración en el mercado laboral y las posibilidades de mejorar o empeorar el nivel de vida. Son las personas inactivas, seguidas de las que están en paro y de las que tienen un contrato temporal, en este mismo orden, las que mayor riesgo han tenido de empeorar su nivel de vida en los últimos diez años.

Con independencia de factores individuales y de la estructura del hogar, hay acontecimientos que pueden alterar las oportunidades de las personas. De especial importancia son aquellos acontecimientos que merman la salud y limitan la posibilidad de obtener ingresos del trabajo tanto a la persona que padece el mal estado de salud como al resto de miembros del hogar, si estos han de dedicar tiempo a la atención de la persona enferma. Los datos disponibles son consistentes con esta hipótesis en tanto que la probabilidad de haber empeorado el nivel de vida aumenta a medida que la persona entrevistada manifiesta una salud más precaria. También es mayor la proporción de personas que han empeorado su nivel de vida cuando durante los diez últimos años en su hogar ha habido algún miembro que ha padecido alguna dependencia hacia el consumo de sustancias o hacia actividades como el juego, y la tónica se repite aún con mucha más fuerza si consideramos aquellos hogares donde alguno de sus miembros ha padecido algún problema de salud mental. En este caso, ha empeorado su nivel de vida el 57% por ciento de quienes viven en un hogar donde alguien ha tenido problemas de salud mental, (el 73% si el hogar es de excluidos); si bien es difícil establecer la relación causa efecto sin un análisis dinámico, en tanto que el riesgo de padecer desequilibrios psicológicos aumenta con la pobreza y con el desempleo, especialmente entre los hombres, y no podemos asegurar cuanto de esta asociación se debe a que los problemas mentales han sido consecuencia, y no causa, de una deterioro en el nivel de vida.

Otro de los acontecimientos que eleva el riesgo de empeorar el nivel de vida es la ruptura de una unidad de convivencia en pareja, ya que las economías de escala derivadas de compartir la vivienda desaparecen y la renta disponible de cada miembro de la pareja se reduce. Los datos de la muestra son elocuentes al respecto, algo más del 40% de las personas en cuyos hogares ha sucedido un divorcio en los últimos diez años ha sufrido un deterioro en su nivel de vida.

No obstante conviene matizar que la dependencia de sustancias adictivas, el padecimiento de enfermedades mentales y los divorcios, si bien constituyen un factor de empeoramiento en el nivel de vida, sus efectos son menos importantes entre los excluidos. El diferencial

[58] Los estudios sobre analfabetismo realizados por la OECD distinguen cinco niveles cognitivos. El nivel más bajo se considera disfuncional puesto que las personas que no lo superan son inútiles para el aprendizaje y sólo pueden desempeñar trabajos extremadamente sencillos y rutinarios. Con los datos de la OECD (2000) una regresión del bajo nivel cognitivo sobre la pobreza infantil ofrece un estadístico T=4,38 y un R2= 0,635 (n= 12). La misma ecuación utilizando como variable independiente la desigualdad de ingresos ofrece elasticidades aun mayores: por cada punto de aumento en el índice Gini, el porcentaje de personas en el nivel cognitivo más bajo aumenta 1,3 puntos (estadístico T = 5,81, y R2= 0,772).

de riesgo que hay entre los que han padecido alguno de estos acontecimientos y los que no los han padecido, es mucho menor entre los excluidos que entre los integrados, indicando que el empeoramiento en el nivel de vida de los excluidos quizás se debe a estos factores en menor medida que entre los integrados.

6.3. Factores asociados a la pérdida de nivel de vida y exclusión social

Una evaluación precisa de las causas que han llevado a un 28 por ciento de los residentes en España a empeorar su nivel de vida en un periodo de crecimiento económico requiere saber la evolución por hogares de la ratio de dependientes y sus fuentes de ingresos para identificar qué ha provocado la pérdida de bienestar. Lamentablemente esta información no está disponible y contamos tan sólo con una fotografía fija de la situación de los hogares en el momento de la entrevista, a la cual ha sido añadida alguna información retrospectiva concerniente al origen social de los entrevistados y a su periodo de escolarización, así cómo información también sobre la ocurrencia de acontecimientos negativos en el periodo de los 10 años anteriores a la entrevista del tipo: haber habido en el hogar alguna persona que haya padecido problemas de salud mental, de conducta adictiva, o que haya pasado por la experiencia de una separación o divorcio.

El análisis bivariado que hemos efectuado hasta ahora es insuficiente para hacernos una idea cabal de lo que ha estado ocurriendo, y necesitamos complementar nuestra exploración con análisis estadísticos algo más complejos que controlen las covariaciones entre todos los factores. Para ello vamos a estimar un modelo de regresión limitado a la población de 30 años o más, dado que la evolución de los últimos diez años en la vida de las personas la pretendemos analizar sólo para aquellas personas que ya han iniciado el periodo de transición a la vida adulta. A partir de esta edad, la mayoría de ellas estabilizan su carrera laboral y se independizan del hogar paterno a la vez que forman su propia familia. Atrás van quedando para muchos individuos los trabajos precarios al acabar los estudios y la dependencia de las rentas paternas.

Las estimaciones del modelo de regresión comparan las probabilidades de mejorar o empeorar el nivel de vida tomando como referente de la comparación a aquellos individuos que aseguran no haber experimentado ningún cambio en su nivel de vida[59]. Las estimaciones se han efectuado por separado para dos grupos de población distintos, los integrados que no manifiestan indicador alguno de exclusión, y el grupo formado por los vulnerables y los excluidos, es decir aquellas personas que puntúan positivo en una o dos dimensiones de exclusión social (los vulnerables) y los que tienen carencias en más de dos dimensiones de la exclusión social. El tamaño reducido de la muestra no nos permite estimaciones significativas para cada uno de los tres grupos por separado, razón por la cual hemos optado por agrupar juntos a vulnerables y excluidos. Las limitaciones de los datos tampoco nos permiten distinguir entre los factores que han reducido el nivel de vida de personas no excluidas hasta llevarlas a una posición de exclusión social y aquellos factores que inciden sobre la población ya excluida inicialmente pero que empeoran aún más su nivel de vida. En cualquier caso sí que podemos contrastar los factores asociados a la reducción en el nivel de vida de aquellos que estaban en situación de exclusión o vulnerabilidad en el momento de la entrevista, con los factores asociados a la pérdida de nivel de vida entre aquellos que estaban integrados hace diez años y continúan estándolo hoy. Si los factores no son los mismos, tendremos alguna pista sobre qué factores están específicamente asociados a la exclusión social, aunque no sepamos si estos factores están en el origen de la exclusión social o son consecuencia de ella. Por el contrario, si los factores fueran homogéneos, sería razonable suponer que la pérdida de nivel de vida tiene unas causas comunes sea cual sea la distancia a la que un individuo se encuentre de la exclusión social, y por tanto, sería igualmente razonable suponer que esas causas de empeo-

[59] El modelo se ha estimado aplicando una regresión logística multinomial, y el paquete estadístico para llevar a cabo la regresión ha sido el suministrado por STATA.

ramiento en el nivel de vida podrían ser el motor que empuja hacia la exclusión social.

Ambas estimaciones se han efectuado para hombres y mujeres por separado, ya que asumimos que los itinerarios de exclusión no son los mismos para ambos sexos. Si bien puede haber un sustrato común relacionado con el capital humano y la estructura de los hogares que afecte a todos los individuos sin distinción, asumimos que hay factores de exclusión que operan con distinta intensidad según se trate de mujeres u hombres. En las tablas 3. 27 y 3.28 pueden consultarse los resultados para los factores asociados a la pérdida de nivel de vida (Tabla 3.27) y a la mejora del nivel de vida (Tabla 3.28). A continuación se comentan los resultados tomando integrados y vulnerables/excluidos por separado.

Tabla 3.27. Factores asociados a la reducción del nivel de vida

	VULNERABLES Y EXCLUIDOS		INTEGRADOS	
EMPEORAN SU NIVEL DE VIDA	Hombres Coef.	Mujeres Coef.	Hombres Coef.	Mujeres Coef.
Edad				
Edad de 30 a 50 años			1,24 ***	0,26
Edad >50 años	-1,37***	-0,48*		
Ref. Residentes autóctonos				
Inmigrante llegado antes de 2001	1,09	2,41**	-4,01***	22,95
Inmigrante llegado después de 2000	-0,10	1,27	1,53	0,52
Ref. Secundaria incompleta o inferior				
Secundaria completa	-1,01***	0,18	1,13**	-0,04
Post-secundaria profesional	-4,16***	2,45	0,99	-3,26***
Estudios universitarios	-0,94	-0,87	2,47***	-1,61*
Ref. Pareja que no ha vivido divorcio				
Pareja con experiencia de divorcio	-1,96***	0,48	-0,37	-0,46
Monoparental o solitario	0,39	0,39	-1,17	1,28***
Monoparental o solitario y divorcio	2,30	-0,76	-0,49	-0,14
Otros hogares	-3,71***	-0,51	1,05	-0,33
Salud mala o muy mala	0,29	-0,39	1,74***	-0,34
Escolarización antes de los 6 años	1,27***	-0,29	-1,74***	0,20
Estudios superiores a los de su padre	0,96	1,68*	1,76**	1,80**
Ha habido problemas salud mental	-0,17	1,75***	2,25***	2,11***
Ha habido problemas de dependencias	1,90***	-0,41		
Ref. Empleo con contrato fijo				
Empleo eventual	1,05**	1,35***	-1,02	0,66
Busca empleo	2,63***	0,38	0,48	0,46
Inactivo	0,60	0,51	1,71	0,32
Constante	-0,92**	-0,19	-2,37***	-1,70***
N	406	646	358	678
Pseudo R2	0,33	0,17	0,20	0,19
Log likelihood	-298,15	-580,85	-303,25	-533,53

Nota: Los asteriscos indican el grado de significación de los estimadores. * = P < 0,1; ** = P < 0,05; *** = P < 0,01

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

[60] Estimaciones realizadas por Hakim (2000) indican que la contribución media de las mujeres a los ingresos del hogar en los países desarrollados oscila entre el 30 y el 40% del total de ingresos. En España, donde la tasa de actividad femenina es relativamente baja, seguramente el porcentaje está más cerca del 30 que del 40%.

6.3.1. La evolución del nivel de vida entre los integrados

A diferencia de lo que indicaba el análisis descriptivo de frecuencias, la tercera edad no parece ser es un factor de riesgo para empeorar el nivel de vida de los hombres y mujeres integrados. De hecho, entre los hombres, el periodo desde los 30 a los 50 años es el más inestable, dando lugar tanto a mejoras como a empeoramiento del nivel de vida.

Los avatares de la salud son una causa de empeoramiento en el nivel de vida en este grupo social, pero con diferentes efectos entre hombres y mujeres. Para los primeros, cualquier problema en la propia salud, tiene efectos negativos en el nivel de vida, mientras que no tiene efectos significativos entre las mujeres; seguramente porque las constricciones que una mala salud impone en la carrera laboral tienen consecuencias más fuertes en los ingresos del hogar cuando esas limitaciones afectan al marido [60]. Pero el impacto negativo en el nivel

Tabla 3.28. Factores asociados a la mejora del nivel de vida

	VULNERABLES Y EXCLUIDOS				INTEGRADOS			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
EMPEORAN SU NIVEL DE VIDA	Coef.		Coef.		Coef.		Coef.	
Edad								
Edad de 30 a 50 años					0,66	**	0,21	
Edad >50 años	-1,51	***	-0,50	*				
Ref. Residentes autóctonos								
Inmigrante llegado antes de 2001	2,16	**	2,79	**	-3,70	**	25,06	***
Inmigrante llegado después de 2000	1,65	***	2,77	***	32,38		30,45	
Ref. Secundaria incompleta o inferior								
Secundaria completa	-0,16		-0,43		0,02		-0,26	
Post-secundaria profesional	0,30		2,07		0,32		-0,68	
Estudios universitarios	0,96		-1,11		0,89		-1,12	**
Ref. Pareja que no ha vivido divorcio								
Pareja con experiencia de divorcio	-1,44	*	-0,09		-0,46		0,99	**
Monoparental o solitario	-0,62		-0,58		-3,32	***	-0,40	
Monoparental o solitario y divorcio	0,38		-0,28		30,07		0,12	
Otros hogares	-3,25	***	-1,74	**	-1,65		1,55	***
Salud mala o muy mala	0,22		-0,59		-1,21		-0,23	
Escolarización antes de los 6 años	1,79	***	-0,04		-0,05		0,47	**
Estudios superiores a los de su padre	0,23		2,73	***	0,47		1,69	***
Ha habido problemas de salud mental	0,04		0,47		-0,27		-0,83	***
Ha habido problemas de dependencias	0,49		0,67	**				
Ref. Empleo con contrato fijo								
Empleo eventual	0,43		-0,33		0,23		0,41	
Busca empleo	0,91	*	-0,65	*	-0,89	**	-0,52	*
Inactivo	-1,19		-1,82	***	0,39		-1,49	***
Constante	-1,05	**	0,83	*	-0,03		0,14	
N	406		646		358		678	
Pseudo R2	0,33		0,17		0,20		0,19	
Log likelihood	-298,15		-580,85		-303,25		-533,53	

Nota: Los asteriscos indican el grado de significación de los estimadores. * = P < 0,1; ** = P < 0,05; *** = P < 0,01

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

de vida es mucho mayor cuando algún miembro del hogar ha padecido problemas de salud mental. En este caso, tanto hombres como mujeres son perjudicados en igual medida. Es de destacar que entre la muestra de los integrados, no haya casos que manifiesten haber tenido problemas de adicción a drogas o al juego en su hogar, lo que vendría a indicar que bien éste no es un problema muy común en este grupo, o bien, que hay un cierto pudor en reconocerlo.

En cuanto a las consecuencias del divorcio, éstas no parecen ser significativas para explicar la evolución del nivel de vida de los integrados. A pesar de que la mitad de las mujeres integradas que viven solas o con sus hijos sin el marido, lo son a causa de un divorcio, esta situación no tiene efecto significativo en la evolución del nivel de vida. Ciertamente, el nivel de vida tiende a empeorar para las mujeres cuando viven solas, y en el caso de los hombres es un lastre para mejorar su nivel de vida, pero en ningún caso guarda asociación esta condición con el hecho de haberse divorciado.

Un dato de gran interés es la poca relación que hay entre la evolución del nivel de vida y

la situación laboral de los integrados. El modelo no sufre alteración alguna cuando se estima con y sin esta variable. Es cierto que la situación de desempleo, y de inactividad en el caso de las mujeres, repercute negativamente en las posibilidades de mejorar el nivel de vida de los integrados; también es cierto que los signos de los coeficientes de estar desempleado o inactivo apuntan a que tiene algún efecto sobre la probabilidad de empeorar el nivel de vida, pero estos efectos, quizás debido al tamaño de la muestra, no son tan fuertes como para que aparezcan estadísticamente significativos.

Las credenciales educativas juegan un papel significativo pero que no es sencillo de explicar. En el caso de los hombres, las estimaciones contradicen los resultados obtenidos con el análisis bivariado de frecuencias, ya que son los hombres que han obtenido una titulación universitaria quienes más riesgo han tenido de empeorar su nivel de vida. Este dato es a primera vista contra intuitivo, dado que las teorías del capital humano nos advierten que a mayor nivel educativo mayores son las posibilidades de progresar en el mercado de trabajo. Aquí conviene aclarar que el modelo estimado incluye una variable que mide la movilidad educativa intergeneracional del encuestado, es decir, si el nivel de estudios del entrevistado es superior al que alcanzó su padre. De este modo, lo que realmente está midiendo la variable estudios es el efecto que tiene cada nivel académico para aquellos individuos cuyo nivel de estudios es el mismo que tenían sus padres. Que estos individuos hayan tenido más riesgo de empeorar su nivel de vida cuando son universitarios es difícil de explicar, aunque varias hipótesis podrían ser exploradas. En primer lugar, es posible que las titulaciones universitarias se hayan devaluado en el mercado ante un exceso de oferta, pero por otro lado también es posible que los resultados estén influidos por la situación de jóvenes de clase media que, habiendo acabado sus estudios, se han independizado recientemente de su hogar paterno, y su nivel de vida sea ahora inferior al que disfrutaban viviendo con los padres. En este sentido, es sintomático que, a pesar de que la situación laboral no tiene efectos estadísticamente significativos, en el caso de los hombres integrados con un contrato eventual, el coeficiente sea negativo respecto al riesgo de empeorar el nivel de vida, indicando quizás que están viviendo todavía con sus padres.

Si nos atenemos ahora al efecto que tiene la variable movilidad educativa intergeneracional, y que mide el efecto que tiene el haber obtenido un título superior al del padre, sea cual sea el título alcanzado, es muy ilustrativo el dato de que, con independencia de la situación laboral y del nivel de estudios, aquellos hombres que se han beneficiado de una movilidad educativa ascendente, es decir, que han obtenido un nivel de estudios superior al de sus padres, muchos de ellos incluso alcanzando títulos universitarios, hayan tenido un riesgo de empeorar su nivel de vida superior al de los hombres cuyos estudios son del mismo nivel que el que tenían sus padres. Un hecho que es consistente con estudios realizados en nuestro país sobre la incidencia de lo que ha venido a llamarse la 'sobre educación', y que muestran como las personas de origen social humilde son las que con más probabilidad desempeñan empleos de status inferior al que correspondería para los estudios que han cursado, ya que en el mercado laboral español las titulaciones universitarias son utilizadas para garantizarse un empleo estable y huir de la precariedad, aún a costa de no ejercer una ocupación acorde con los estudios realizados (Ortiz, 2007). Una explicación a este hecho podemos buscarla en la pobreza de capital social que tienen las personas de origen humilde que obtienen un grado superior. Sus familias, a diferencia de aquellos cuyos padres alcanzaron titulaciones superiores, carecen de los contactos para facilitarles la inserción laboral en los nichos ocupacionales propios de los estudios alcanzados, de modo que se ven abocados a aceptar empleos no acordes con su titulación. La aceptación de estos empleos puede ser valorada como una pérdida de nivel de vida en tanto rompe las expectativas que el individuo tenía al acabar sus estudios, a la par que le somete a una inestabilidad en sus ingresos superior a la que tiene un titulado cuya familia tiene buenos contactos. Un dato a favor de esta hipótesis lo tenemos analizando el papel que

juega la movilidad educativa intergeneracional entre los inmigrantes. Hemos estimado el modelo sólo para los inmigrantes y esta variable deja de ser significativa, lo cual es consistente con nuestra hipótesis dado que los inmigrantes tienen sus familias, y los contactos pertinentes, fuera del país.

Si analizamos el papel de las credenciales educativas entre las mujeres integradas, observamos que entre ellas también las credenciales educativas tienen que ver con la evolución de su nivel de vida en los últimos diez años. Pero una vez más la titulación universitaria no parece ser la mejor garantía. En este caso, es mejor garantía de no empeorar el nivel de vida el tener una titulación post-secundaria de formación profesional. No obstante, conviene matizar que el efecto de la educación sobre la evolución del nivel de vida de las mujeres no opera a través de la precariedad laboral; recuerde el lector que ni en los hombres ni en las mujeres integradas, la situación de precariedad laboral tiene efectos significativos ni se altera el modelo cuando no se incluye esta variable. Ello no quiere decir que no haya relación entre los estudios y la precariedad laboral, que sí la hay, si no que la evolución del nivel de vida está asociada a los estudios pero no a la situación laboral. Esto nos induce a pensar que el nivel de estudios puede estar operando entre las mujeres integradas como una llave para acceder a un emparejamiento con hombres de educación similar o superior que les garantizan una relativa estabilidad en su nivel de vida. De hecho, sólo una de cada cuatro mujeres integradas está empleada con un contrato fijo, y aunque las desempleadas y las inactivas han tenido menos oportunidades de mejorar su nivel de vida, ello no ha influido en que su nivel de vida haya empeorado.

En el caso de las mujeres integradas, la movilidad educativa intergeneracional tiene un efecto ambiguo. A algunas mujeres les ayuda a mejorar su nivel de vida, en parte porque, siguiendo el razonamiento anterior, les permite emparejarse con hombres de status superior y de mejores expectativas de carrera laboral al que consiguen las mujeres que no han tenido dicha movilidad. Pero a otras mujeres, al igual que ocurre entre los hombres integrados, la movilidad educativa ascendente es un factor de riesgo. En nuestra muestra, el coeficiente del efecto que tiene la movilidad intergeneracional sobre la probabilidad de empeorar el nivel de vida es algo superior al coeficiente del efecto sobre la probabilidad de mejorarlo.

Por otro lado, las estimaciones realizadas son consistentes con la hipótesis que enfatiza la importancia de las habilidades cognitivas desarrolladas en el periodo pre-escolar y cuyos efectos en la movilidad social de los individuos se prolongan más allá de su influencia en el rendimiento escolar y académico de la adolescencia y la juventud. Así, en nuestro modelo, los hombres que fueron escolarizadas antes de los 6 años de edad han tenido un riesgo menor de empeorar su nivel de vida, mientras que en el caso de las mujeres les ha aumentado la probabilidad de mejorar su nivel de vida.

Los datos referidos a la población inmigrante no merecen ser comentados, en tanto que son tan pocos los casos en la muestra de individuos integrados que las estimaciones no son fiables.

6.3.2. La evolución del nivel de vida entre los vulnerables y excluidos

El efecto que tiene el deterioro de la salud en los vulnerables y los excluidos es diferente en cierto modo del efecto que tiene en los integrados. Entre las personas excluidas y vulnerables el estado de salud personal cuenta poco en la evolución del nivel de vida, salvo que se trate de enfermedades mentales en el caso de las mujeres o de problemas de adicción entre los hombres, en cuyo caso el riesgo de empeorar el nivel de vida es importante. Para los hombres también es un factor de riesgo importante el vivir solos a causa de un divorcio, pero aquellos que se han vuelto a emparejar no tienen tanto riesgo de empeorar su nivel de vida.

Pero lo más relevante de los datos analizados es la importancia que ahora sí adquiere la precariedad laboral como factor explicativo del deterioro en el nivel de vida de los vulnera-

bles y excluidos. A diferencia de lo que ocurre con los integrados, permanecer en situación de paro o trabajar con un contrato temporal han sido factores importantes en el deterioro del nivel de vida de estas personas. El desempleo es muy relevante para los hombres, mientras que la eventualidad lo es más para las mujeres. La importancia de la situación laboral es tal que, cuando se introduce como variable de control en el modelo de las mujeres, el efecto explicativo que tenían factores como el divorcio, el estado de salud, la escolarización antes de los seis años y hasta el efecto de las inmigrantes recién llegadas al país desparecen bajo la fuerza explicativa de la contratación temporal. Entre los hombres introducir la precariedad laboral en el modelo deja sin efectos explicativos al divorcio y al mal estado de salud, así como a los efectos negativos de la movilidad educativa intergeneracional y, además, elimina la significación del efecto benéfico que para los excluidos tiene una titulación universitaria.

6.4. Conclusiones

Antes de hacer el análisis que hemos visto del riesgo de empeorar el nivel de vida en función del grado de exclusión de los individuos, se había efectuado una exploración previa del mismo modelo pero para toda la población mayor de 30 años, sin separar por sexo ni por el grado de exclusión. Los coeficientes estimados informan de que las mujeres tienen un riesgo algo mayor que los hombres de empeorar su nivel de vida y que, en general, las credenciales educativas son una garantía para sostenerlo, sobre todo cuando se trata de estudios en formación profesional post secundaria cuyo efecto protector ha sido superior al de los estudios universitarios. La situación laboral aparece también como un factor clave; los parados, los inactivos y los empleados eventuales, por este orden, han tenido más riesgo de empeorar su nivel de vida en los últimos diez años.

Estas estimaciones confirman la tesis de las crecientes dificultades que tienen las personas con escasa formación para mantener su nivel de vida (Esping-Andersen, 1999), pero los datos apuntan también hacia las dificultades de la economía española para ofrecer a la oferta de titulados universitarios unos empleos acordes con sus titulaciones [61]. Esta dificultad puede haber provocado una devaluación de las titulaciones universitarias en el mercado de trabajo que explicaría porqué una titulación universitaria protege menos del empeoramiento del nivel de vida que una formación profesional post-secundaria.

En este contexto de devaluación de las titulaciones universitarias, el capital social heredado de la familia de origen deviene un recurso fundamental para garantizar el mantenimiento del nivel de vida. Nuestros datos son consistentes con la tesis de que el efecto de la herencia social que los padres trasmiten a sus hijos no se manifiesta sólo de manera indirecta a través del rendimiento escolar. Es sabido que el éxito o fracaso escolar de los menores está muy relacionado con la clase social y el capital cultural de los padres (Esping-Andersen, 2005), pero la herencia social opera también a través de las oportunidades laborales que los individuos obtienen a través del capital social que les confieren sus familias con sus contactos y relaciones sociales. Es así que a igual titulación académica y en igualdad de condiciones cognitivas, los individuos con mejor capital social familiar tienen mejores oportunidades de mejorar su status socioeconómico (Lin, 1999). Para contrastar la hipótesis de la herencia social más allá de su efecto en las credenciales educativas de los hijos, hemos incluido en el modelo explicativo una variable que mide la ascensión social del hijo en términos educativos respecto al status de sus padres. El análisis de los datos es consistente con esta hipótesis en tanto que aquellos casos en que los hijos obtuvieron una titulación académica superior a la de sus padres, el peso de la herencia social se nota en que el riesgo de empeorar su nivel de vida es superior. También nuestros datos son consistentes con la hipótesis de que una formación pre-escolar desarrolla las habilidades cognitivas necesarias para mantener y mejorar el nivel de vida de las personas.

Sin embargo, estas tendencias generales no operan de la misma manera entre las personas integradas y las que están excluidas o son vulnerables a la exclusión social. En la España de finales

[61] España tiene casi un 40% de titulados universitarios que no están empleados como técnicos o profesionales, lo que sitúa nuestro país en el cuarto lugar de la Unión Europea por orden de desajuste entre oferta y demanda de titulados universitarios (Meri, 2008).

del siglo XX y principios del XXI la proporción de trabajadores ocupados en empleos de escasa cualificación en el sector de los servicios ha crecido y se ha nutrido tanto de hombres como de mujeres, además de con inmigrantes, y estos trabajadores manifiestan una cierta tendencia a quedar atrapados en estos empleos donde abunda la precariedad laboral (Bernardi y Garrido, 2008). Esta precariedad laboral y el desempleo son factores decisivos en el empeoramiento del nivel de vida de los vulnerables y excluidos, incluso en un periodo de bonanza económica como el que España ha experimentado en los años que hemos analizado. Los datos apuntan a que eran razonables los temores que en su día tuvo Gunnar Myrdal sobre el riesgo de que apareciera en las sociedades más avanzadas una clase social baja cuyos miembros se caracterizarían por su precariedad laboral y el desempleo. Sin embargo, la precariedad laboral no parece afectar significativamente el bienestar de los hombres y mujeres integrados, aunque algunas de estas personas tengan contratos eventuales o estén en desempleo. Su nivel de vida puede deteriorarse en momentos de bonanza económica pero más debido a avatares personales relacionados con la salud que a las condiciones laborales a las que están sometidos. Ni siquiera las rupturas matrimoniales afectan al nivel de vida de los integrados con la misma intensidad que afectan a los vulnerables y excluidos.

En suma, entre aquellos que durante los pasados diez años se han mantenido en posiciones integradas socialmente, algunos han empeorado su nivel de vida sin por ello caer en la exclusión ni en posiciones vulnerables. En esta reducción relativa de bienestar parece que ha tenido algo que ver una posible devaluación de las titulaciones universitarias y circunstancias de salud personal. Sin embargo, entre los que estaban ya en posiciones vulnerables y de exclusión, o entre los que sin estarlo entonces han caído en ellas durante estos años, la precariedad laboral es el factor determinante para entender su reducción de bienestar.

7 La dimensión territorial de la exclusión social [62]

En las páginas siguientes nos detendremos en establecer algunas bases conceptuales para el análisis de la exclusión social urbana, y los resultados obtenidos en el curso de diversos proyectos de investigación [63].

La exclusión y la inclusión social son procesos que se desarrollan a partir de las relaciones sociales desiguales mantenidas por una multiplicidad de agentes (individuos, grupos sociales, organizaciones, etc.) que interactúan entre sí en el marco unas estructuras económicas, culturales y políticas históricamente construidas y en permanente reproducción - transformación. El estudio de las dinámicas de inclusión y exclusión social sitúa en el centro de dicha interacción el acceso de los distintos agentes a los recursos materiales, culturales y simbólicos socialmente valorados, y a los espacios sociales por donde fluyen estos recursos(Reygadas 2008).

Los procesos de exclusión e inclusión social poseen una dimensión «objetiva», es decir, versan sobre el acceso de las personas

[62]
Este epígrafe ha sido realizado por Anna Obradors Pineda y Gabriella del Valle Gómez Andino

[63]
El presente apartado ha sido elaborado en base a la experiencia de investigación acumulada en dos proyectos todavía no publicados que se han llevado a cabo entre 2004 y 2008 desde el Área de Exclusión Social y Nuevas Políticas para la Inclusión del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona. Se trata, por una parte, del proyecto *Exclusión social urbana*. Bases conceptuales y análisis comparado. MEC I+D (SEJ2004 -01945/CPOL) en el que participaron la Universidad Rey Juan Carlos, el Instituto de Desarrollo Regional de Sevilla, la Universidad del País Vasco y la Universidad de Murcia. Por otra parte, también ha sido utilizado el proyecto «*Exclusió social urbana i Polítiques d'inclusió. Un anàlisi comparat entre diversos contexts urbans a Catalunya* desarrollado en solitario por el IGOP con el apoyo de las fundaciones Jaume Bofill y Pi Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, junto a los ayuntamientos de Lleida y Girona. Ambos proyectos han sido dirigidos por los doctores Joan Subirats e Ismael Blanco, y coordinados por Jordi Bonet y Gabriela del Valle Gómez. Mediante estos proyectos se ha podido desarrollar un extenso estudio comparado de casos para indagar sobre las diferentes dinámicas de inclusión y exclusión que se producen en barrios céntricos —centros históricos urbanísticamente degradados- y barrios periféricos de 7 grandes ciudades españolas y catalanas: Barcelona, Bilbao, Girona, Lleida, Madrid, Murcia y Sevilla. Asimismo, los trabajos y procesos de investigación realizados por Anna Obradors, han servido de inspiración para reflexionar sobre el concepto de exclusión social y su dimensión territorial (Obradors, A. 2006; A. Alfama, E.; Cruells, M. i Obradors, A. 2007). Este apartado es, pues, una síntesis de las aportaciones derivadas de dichas experiencias.

a unas determinadas condiciones materiales de existencia (salario, vivienda, protección social, etc.) pero también apuntan, y no de forma menor, hacia el acceso desigual a los recursos culturales y simbólicos socialmente producidos. La dimensión subjetiva y de la construcción de sentido es una faceta primordial de los procesos de inclusión y exclusión social sin la cual no se puede llegar a comprender el alcance y la significación de estas experiencias a nivel de cada agente, y a nivel social más global.

En la dimensión material de los procesos de exclusión e inclusión social y especialmente en aquellos relacionados con el acceso al mercado de trabajo, es relevante distinguir adecuadamente entre las nociones de exclusión y explotación. En palabras de Viviane Forrester: «*Hay algo peor que la explotación del hombre por el hombre: la ausencia de explotación.*» (Forrester 1997: 19). El incremento del desempleo a partir de las transformaciones económicas, sociales y políticas de las últimas décadas, y sus consecuencias en términos de descalificación, desafiliación social y nueva pobreza (Paugam 1991, 1995; Castel 1995, 1999) representan un determinado tipo de exclusión: la que se genera a nivel macrosocial como consecuencia de las transformaciones estructurales en la esfera productiva.

Sin embargo, hay otros mecanismos de exclusión social que no están directamente vinculados al ámbito formal de la economía , pero que también impiden el acceso de ciertos grupos de población a otros recursos socialmente valorados que generan inclusión. La estigmatización, la segregación o la discriminación por razón de género, edad, procedencia, religión, opción sexual, etc. son algunos de los mecanismos más relevantes de la exclusión social que operan más allá de las condiciones económicas, aunque obviamente también inciden en ellas puesto que las distintas dimensiones de la exclusión social y sus mecanismos se hallan conectados entre sí, reforzándose o contrarrestándose.

7.1. Las dinámicas de exclusión e inclusión social en territorios urbanos

> *«...El modelo urbano, que condiciona y a su vez es condicionado por la vida social, puede facilitar o inhibir las oportunidades que determinan la integración o la exclusión de grupos con atributos diferenciales respecto del acceso a los recursos de beneficio que procura el efecto urbano»* (Alguacil, 2006: p. 153-154).

Las dinámicas de inclusión y exclusión, como todo proceso social, se articulan en una permanente dialéctica entre la capacidad de los agentes sociales para movilizar distintas combinaciones de recursos, y las desigualdades sociales que les imponen las estructuras económicas, políticas y culturales presentes en el área geográfica o territorio en que habitan. En la interacción de los agentes en el marco de estas estructuras se ejerce el poder generando múltiples dinámicas de dominación de unos grupos sobre otros. Estas relaciones, presididas por las capacidades y recursos que posean los agentes, definirán las características de los procesos de exclusión e inclusión que se puedan observar en un determinado contexto.

La exclusión y la inclusión son así entendidos como *procesos relacionales*. Es decir, procesos de dominación impulsados por las relaciones sociales mantenidas por los distintos agentes a lo largo del tiempo. Por otra parte, se trata de *procesos multidimensionales* que se manifiestan en toda su complejidad en aquellas áreas urbanas donde la población se halla mayoritariamente al margen de los procesos políticos y de decisión colectiva, el mercado de trabajo, los recursos materiales y los procesos culturales comunes (Madanipur 1998; Waquant 2001).

Tomando el espacio como objeto de estudio, Madanipur (1998) demostró que las dinámicas del poder en el ámbito de la *governance* urbana son una de las fuentes principales de la exclusión social que afronta la población residente en ciertas zonas o barrios de las grandes ciudades.

El análisis comparativo sobre la distribución de desigualdades en una misma ciudad permite demostrar que los procesos históricos particulares de cada uno de sus barrios son los determinantes principales de las características urbanísticas y sociodemográficas que poseen actualmente. Estos condicionantes históricos inciden en el predominio de procesos de exclusión e inclusión social diferenciados entre unos y otros territorios.

Las características urbanísticas, sociodemográficas, económico productivas y comunitarias de cada territorio condicionan el diferencial de accesibilidad que experimentan sus residentes, y el tipo de recursos culturales, simbólicos y relacionales que se producen en ese marco. La presencia central de un determinado tipo de factores de desigualdad, su particular combinación o sus dinámicas de acumulación, determinan los flujos de movilidad residencial y la presencia mayor o menor de grupos sociales que experimentan procesos de exclusión e inclusión social particulares. (Subirats, Blanco, *et al.,* 2007).

La mayoría de estudios centrados en barrios desfavorecidos tienden a resaltar los efectos negativos ejercidos por los factores territoriales, en la línea expresada por Wilson (1987) mostrando cómo la concentración de condiciones de pobreza y vulnerabilidad en ciertas áreas urbanas constituye un factor de desventaja para sus habitantes, generando procesos de movilidad residencial que facilitan el éxodo de los grupos sociales mejor posicionados, atrayendo a otros que experimentan mayores desigualdades y menor accesibilidad a los recursos. En el otro extremo, la tradición estadounidense de los *neighbourhood effects* puso el comportamiento humano en el centro del análisis, siguiendo la estela de Manski (2000) acerca de la reproducción de patrones de conducta desviados en áreas desfavorecidas. Esta perspectiva, como apuntaron Bourdieu i Wacquant (2001) se ha ido desarrollando con mayor fuerza a lo largo de los años 90, en consonancia con el auge del neoliberalismo y las teorías neoconservadoras sobre la *underclass* (Murray 1984, 1990, 1994).

A pesar de sus diferencias, ambos enfoques han contribuido a legitimar las recientes políticas de regeneración urbana «erradicativas» que tienden a considerar la existencia de factores territoriales desde la perspectiva del riesgo, sin considerar ni incentivar la presencia de factores de inclusión socio-espacial particulares. Contra esta limitación, consideramos que es necesario construir una nueva mirada sobre las diversas áreas urbanas partiendo de un enfoque más holístico y sobretodo dialéctico, que facilite la comprensión tanto de las dinámicas de exclusión como de inclusión que experimentan. Una nueva mirada que, en definitiva, permita desvelar las «estructuras de oportunidades» particulares que caracterizan los distintos barrios o territorios urbanos de intervención. La economía del barrio en relación con el resto de la ciudad, la esfera de la participación social y de intervención pública, y sus características socioculturales e históricas particulares, configuran las coordenadas en que se mueven los agentes sociales individuales y colectivos que viven y/o trabajan en el barrio. Estos agentes pueden experimentar diversos tipos y grados de desigualdad social aunque, fruto de su propia estructura de capitales en combinación con la estructura de oportunidades territorial, desarrollarán sus propias estrategias para evitar o paliar los procesos de exclusión y promover su inclusión y reconocimiento social (Subirats, Blanco, et. al. 2007).

La comprensión dialéctica de las causas y dinámicas de inclusión y exclusión social en un marco territorial definido, proporciona las herramientas necesarias para generar nuevas políticas de inclusión social que potencien la capacidad inclusiva de la dimensión espacial o territorial, mitigando su impacto excluyente. El análisis de la relación entre factores estructurales de exclusión e inclusión social, y la agencia de personas y colectivos en la definición de los procesos permite explicar con mayor precisión como se generan y actúan las fracturas sociales y las barreras de acceso a los recursos socialmente valorados.

7.2. La Estructura de Oportunidades Territorial y el análisis de los procesos de exclusión e inclusión social

«Dos personas con capacidades individuales idénticas tendrán resultados completamente diferentes de acuerdo con la infraestructura existente en la región en que habitan» (Reygadas 2008: 100)

Las desigualdades sociales y los procesos de exclusión e inclusión social que predominan en diferentes territorios están relacionados con la combinación específica de factores que a lo largo de la historia han configurado sus actuales estructuras económica, sociodemográfica, cultural-comunitaria, urbanística y de intervención pública. Mediante el análisis de estos grandes ejes estructurales y, especialmente, mediante el estudio de sus interrelaciones y mutua influencia, es posible adentrarnos en la *«Estructura de Oportunidades de un Territorio»* (Musterd y Ostendorf, 1998; Filgueira y Kaztman, 1998).

Las características de esta estructura de oportunidades contribuyen a la configuración del tipo particular de procesos de exclusión e inclusión social que predominan en una determinada área o territorio. Sin embargo, la interacción de los agentes sociales en el marco de dichas estructuras, con sus capacidades para apropiarse o movilizar los diversos capitales acumulados individual o colectivamente (capital económico, cultural, simbólico y relacional) influirá decisivamente en la intensidad y la extensión que puedan presentar los procesos de inclusión y exclusión social (Bonet y Gómez, 2007).

La estructura de oportunidades del territorio está constituida por la interacción de la esfera de la producción o del mercado, la esfera política o del estado y, finalmente, la esfera de las relaciones familiares y comunitarias (Adelantado, 2000; Murie y Musterd, 2004). La esfera productiva o del mercado, como espacio de intercambio económico, es habitualmente considerada como el principal instrumento de distribución de la riqueza. Su composición está directamente vinculada con las posiciones que ocupan los agentes sociales en el marco de las estructuras productivas y sociales. Así, la distribución de la riqueza en una sociedad será tan desigual y excluyente en determinados sectores sociales, como desigual y excluyente sea la distribución de estas posiciones. La inclusión u exclusión de la esfera formal de la economía es el objeto de estudio central en el análisis desde la perspectiva de la desigualdad material.

Por otra parte, en la esfera política, hay que evaluar la capacidad de las Administraciones Públicas para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y el acceso a unas condiciones de vida dignas. Las condiciones generadas por acción u omisión de las administraciones públicas, contribuyen a formar la estructura de oportunidades en función de los diferentes regímenes de provisión de bienestar y protección social establecidos. El mayor o menor efecto *redistributivo* que posean estos regímenes está directamente relacionado con las dinámicas de exclusión e inclusión social puesto que esta capacidad redistributiva incide en la cantidad y cualidad de las oportunidades y la protección social de que disponen las distintas personas y grupos de población.

Finalmente, en la esfera comunitaria de las redes sociales y, específicamente en el plano intersubjetivo (de la familia y entorno social) e institucional (de las entidades de acción social o socio-comunitarias), se localiza una tercera fuente de provisión: la accesibilidad basada en la solidaridad, la reciprocidad y la construcción colectiva de sentidos. Los vínculos de solidaridad que se establecen entre vecinos, familiares, amigos y/o conocidos, junto a las organizaciones comunitarias y las entidades de acción social, son una importante fuente de provisión de recursos, de información, de cuidados, y de intercambio de servicios entre agentes sociales, como ocurre frecuentemente entre las mujeres y sus redes familiares o entre las personas inmi-

gradas. El análisis de las trayectorias biográficas de estos grupos sociales ha proporcionado evidencias empíricas suficientes sobre la importancia que posee la esfera de la pertenencia comunitaria, familiar e identitaria en los procesos de exclusión e inclusión social [64]. Así, por ejemplo, el arraigo, la participación asociativa o la identificación subjetiva con el territorio generan dinámicas inclusivas capaces de contrarrestar ciertas experiencias de exclusión social. En esta esfera, además, es dónde tienden a tejerse más y mayores resistencias ante situaciones de desigualdad, discriminación o exclusión social tal como se observa entre los jóvenes en el contexto de su grupo de iguales, en un importante sector de la población de etnia gitana en el seno de sus entornos familiares y comunitarios, o también en muchos grupos de inmigrados a menudo en función de su lugar de origen.

7.3. El estudio de casos: los barrios como unidad territorial significativa

Los cambios recientes experimentados en los ámbitos sociodemográfico y productivo sumados a los ocurridos a nivel urbanístico, donde se incluyen las políticas de regeneración enmarcadas en el contexto más general de las políticas públicas locales (Cuadro 3.4), han dado lugar a la emergencia de ciertos fenómenos como la tensión gentrificación-degradación urbanística, en los centros históricos [65] o la compactación-periferialización, en las periferias [66].

En las grandes ciudades de España, la mayor parte de barrios que componen el centro histórico tienen sus orígenes en la época medieval, aunque su crecimiento no se produjo hasta el siglo XIX con los primeros procesos de expansión industrial. La tensión *gentrificación*/degradación urbanística [67] de la que actualmente son objeto muchos de estos barrios puede explicarse por el nuevo interés funcional y económico que suscitan estas áreas en el modelo de desarrollo urbano más amplio que siguen las ciudades. Este hecho tiene el efecto de incrementar el valor del suelo, y por ende, el precio de la vivienda, determinando un doble proceso de movilidad residencial: la población originaria del barrio se desplaza hacia otras zonas más asequibles económicamente, o urbanísticamente más y mejor planificadas, y por otra parte, nuevos residentes de rentas más elevadas se instalan en las áreas rehabilitadas con nuevas viviendas. Entre estos nuevos moradores suele ser destacable la presencia de extranjeros procedentes de países de la UE. Sin embargo, las áreas más degradadas de estos barrios son espacios de residencia para otros extranjeros. Nuevos residentes de nacionalidades no comunitarias hallan en los edificios y áreas menos intervenidas, viviendas en condiciones muy precarias aunque no siempre a precios reducidos, donde alojarse. Estos extranjeros pues, junto a la población tradicionalmente residente que no ha abandonado el barrio, sobre todo personas mayores con rentas bajas, habitan en las zonas residencialmente más degradadas [68] y, a menudo bajo pésimas condiciones de habitabi-

[64]
En los proyectos de investigación que nutren la reflexión de este apartado sobre exclusión social urbana se analizaron trayectorias de inclusión/exclusión social en los siguientes colectivos vulnerables detectados en los territorios de análisis: inmigrantes no regularizados administrativamente, jóvenes con fracaso escolar y dificultades de inserción laboral, mujeres monoparentales, parados de larga duración y personas mayores con falta de autonomía personal y en situación de aislamiento relacional.

[65]
La gentrificación es un fenómeno que se produce básicamente por la progresiva ocupación de los centros urbanos por personas que perciben rentas elevadas, a la vez que se origina un desplazamiento/expulsión de los habitantes con menores recursos económicos. (Neil Smith, 1979).

[66]
La caracterización de los barrios está basada en las producciones de: Subirats y Blanco, et. al. 2007 y Blanco y Subirats, 2008.

[67]
En el caso de nuestras investigaciones, los barrios céntricos de ciudades como Barcelona, Bilbao, Madrid y Girona, son casos que reflejan estos procesos (Blanco, Subirats, et. al, 2008).

[68]
En general se trata de un parque de viviendas en régimen alquiler, siendo destacado el nivel de subalquiler de habitaciones o incluso camas. Se trata mayoritariamente de edificios de pisos de principios de siglo, sin ascensor y, en algunos casos, con ausencia o inadecuación en sus instalaciones básicas (agua caliente, gas, electricidad).

lidad que se materializan situaciones de hacinamiento o aislamiento.

Por otra parte, las dotaciones de equipamientos y servicios en estos barrios tienden a responder más a una lógica de ciudad, convirtiéndose en recursos poco accesibles y poco adecuados a las necesidades de sus residentes.

Finalmente, pese al debilitamiento generalizado de los vínculos comunitarios en muchos de estos barrios se mantiene una intensa vida político-asociativa vinculada tanto al conjunto de la ciudad como al propio barrio.

En los centros históricos degradados y, más aún en aquellos que se hallan inmersos en procesos de gentrificación, la presencia de sectores de población muy dispares por razón de edad, nivel de ingresos y nacionalidad, imprimen en estas zonas un cariz de pluralidad cultural y multifuncionalidad que se hace manifiesto en muchos de sus escenarios cotidianos.

En el extremo opuesto, en las mismas ciudades existen los llamados *barrios periféricos*. Muchos de ellos presentan una acumulación histórica de desigualdades sociales unida a una estructura urbanística característica de la época del desarrollismo franquista. En general, se trata de barrios compuestos por bloques de edificios construidos por iniciativa pública o privada entre 1950 y 1970, que alojaron a la inmigración interna desplazada de las áreas rurales hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones de vida. Esta determinación histórica constituye la base urbanística de estos barrios de construcción homogénea y funcionalidad eminentemente residencial.

En general, estos barrios crecieron alejados de las áreas centrales de la ciudad sufriendo graves problemas de conectividad con el resto de la ciudad, así como deficiencias importantes a nivel de los equipamientos públicos. Además, la mayoría de ellos presentan un parque de vivienda de infraestructura muy básica y de dimensiones reducidas, cuyo régimen de tenencia es mayoritariamente la propiedad, aunque también se puedan hallar casos en que los porcentajes de vivienda de alquiler sean significativos. Las diferencias históricas de estas áreas urbanas han sido más o menos paliadas a lo largo del tiempo por diversas intervenciones públicas articuladas muchas veces como respuesta a movimientos vecinales reivindicativos y, más recientemente, por iniciativas gubernamentales de regeneración urbana.

La población residente en estos barrios es, por lo general, más joven que la media de la ciudad, y presenta un bajo nivel educativo y de renta [69]. Sin embargo, este perfil de población parece estar transformándose debido al asentamiento de población inmigrada con niveles de estudio más elevados y mejores ingresos [70]. La presencia de población de etnia gitana también es característica de estos barrios.

Respecto a la constitución de redes sociales, debemos recordar que en muchos casos se trata de unos barrios que durante las décadas de 1960 y 1970 fueron cuna de movimientos vecinales decisivos ante la reivindicación de derechos políticos y de ciudadanía, aunque desde entonces han ido perdiendo fuerza como enclaves de organización y movilización ciudadana.

[69]
La asignación de subsidios públicos (rentas mínimas de inserción) tiende a ser más alta en estos barrios, y la presencia mecanismos de estigmatización social y territorial son determinantes en la configuración de sus déficits de inclusividad.

[70]
El precio de la vivienda y la existencia de redes de paisanaje favorece el asentamiento, en estos barrios, de población inmigrada estabilizada socioeconómicamente que puede acceder al régimen en propiedad.

CUADRO 3.4. Tipología de barrios: características comparadas

Barrios céntricos	Barrios periféricos
Barrio céntrico con parte del parque residencial degradado y/o inadecuado	*Barrio periférico* con una elevada homogeneidad residencial
Régimen de tenencia vivienda *alquiler*	Régimen de tenencia de vivienda *propiedad*
Abandono institucional/regeneración/gentrificación (s/ los casos)	*Elevada movilidad residencial* autóctonos-inmigrantes
Fuerte *mixticidad social* y alta *diversidad de usos*	Alta *homogeneidad poblacional* y funcionalidad básicamente *residencial*
Mayor *población envejecida* con dependencia funcional y fracturas relacionales	*Población joven* en situación de precariedad y con dificultades de inserción en el mercado de trabajo
Presencia *fuerte del mercado no dirigida a la población del barrio*	Presencia *débil de la esfera del mercado*
Debilitamiento de las redes sociales preexistentes pero fuerte identificación territorial	*Atomización de redes sociales* en grupos estancos y baja identificación territorial
Segregación de la población inmigrante	*Segregación* de la población gitana

Fuente: Elaboración propia

Si bien los factores estructurales que condicionan un proceso de vulnerabilidad social responden a dinámicas de orden económico, político y social de escalas territoriales más amplias (ciudad, estado y globales), podemos afirmar que el acceso a determinados recursos en el nivel de barrio pueden activar mecanismos de inclusión social o, por el contrario, la ausencia de los mismos puede aproximar a situaciones de exclusión severa. Así, la condición de irregularidad administrativa de la población inmigrada, la vulnerabilidad por razones derivadas de la edad de las personas mayores, las dificultades materiales y relacionales que deben afrontar los hogares monoparentales, las dificultades de inserción laboral de los jóvenes y su fracaso en el sistema educativo o bien la exclusión del mercado laboral, no tienen su origen en la dimensión del barrio. Sin embargo, la potencia de los vínculos de solidaridad existentes en las redes sociales de esta población es determinante. La mayor dotación de recursos y equipamientos públicos, el sentido de pertenencia y de identificación territorial, sumado a factores como conectividad con el resto de la ciudad y oferta laboral existente dentro del mismo territorio, entre otros, son recursos que se encuentran en el entorno más próximo de las personas y que inciden en el desarrollo de sus procesos de exclusión e inclusión social.

7.4. Incorporando la perspectiva socio-espacial al análisis de los procesos de exclusión e inclusión social

La dimensión del barrio se erige como un espacio particularmente significativo para com-

prender la dialéctica inclusión/exclusión social urbana, y proporciona información substancial sobre los factores que la determinan y las prácticas y estrategias que las personas ponen en marcha respecto a ellos. El concepto de «Estructura de Oportunidades Territorial» posee un elevado potencial analítico sobre los procesos de inclusión/exclusión socio-espacial, puesto que permite observar las interacciones entre los ámbitos económico, sociopolítico y comunitario que se desarrollan en un espacio y un tiempo geográficamente e históricamente determinado.

Las dinámicas inclu/exclusógenas representan diferenciales inter-grupo, es decir que el hecho de habitar un mismo barrio afecta de manera diferente a los procesos de exclusión e inclusión social que pueden experimentar los segmentos de población residente que padece mayor nivel e intensidad de desigualdades sociales. Los colectivos de población vulnerable encuentran diferentes soportes en el acceso a determinados recursos ofrecidos por la estructura de oportunidades territorial. Así, por ejemplo, en el caso de las personas mayores, el tiempo que llevan viviendo en el barrio alimenta un importante sentido de pertenencia e identificación, que se traduce en un elevado nivel de satisfacción personal y en el acceso a una densa red de conocidos, amigos y familiares. Ello, junto a los mecanismos formales de protección social, es un factor clave en la prevención del aislamiento relacional de este sector de población.

Otra cuestión significativa es la existencia de procesos de exclusión e inclusión diferencial intra-grupo. Es decir, la manera en que las distintas Estructuras de Oportunidades Territorial inciden sobre los procesos de exclusión e inclusión social que pueda experimentar un mismo sector de población o grupo social. Los factores que inciden en la exclusión o la inclusión poseen dinámicas distintas según el lugar de residencia. Así, por ejemplo, las características de los barrios periféricos estudiados, su estructura de oportunidades, (menor contención económica, una estructura demográfica menos envejecida y en recambio, unas redes comunitarias fragilizadas, y una orografía difícil de transitar) establece un contexto particular que determinará tanto las posibilidades de inclusión como las trayectorias de exclusión que experimente un sector social dado (por ejemplo, el de los ancianos) residente en estas áreas.

Por otra parte, en relación con las trayectorias de vulnerabilidad social y los recursos que pueden movilizar las personas para aligerar y/o prevenir sus efectos, es fundamental remarcar el papel del ámbito comunitario, tanto de las organizaciones del llamado «tercer sector» como de las redes de vecinos, familiares y amigos. En muchos casos, estas redes vienen a cubrir la ausencia de protección pública. Esta constatación permite señalar, no solamente los vacíos existentes de la acción pública, sino también identificar las prácticas de los actores y los recursos que movilizan, así como los espacios en que actúan y los intereses que están en juego. Ciertamente, la actuación de las redes sociales en la provisión de recursos allí donde se detecta una ausencia o contra-sentido de las políticas sociales y un ámbito económico productivo débil, es extremadamente relevante. Ello, además, se corresponde con el estudio de los mecanismos de inclusión o de resistencia derivados de la movilización de capitales económicos, sociales, culturales y simbólicos que puedan realizar los actores.

7.5. Conclusión

El enfoque teórico que se ha expuesto nos sitúa en la escala del barrio o del entorno territorial en el que transcurre la vida de las personas, sin perder de vista la influencia y el efecto de factores que se originan en escalas mayores. Así, el impacto en las desigualdades socioespaciales de los procesos de gentrificación y periferialización están condicionados por las tendencias de transformación urbana más globales. Sin embargo, estos procesos tienen un impacto directo en distintos barrios. Por tanto, es necesario abordar las cuestiones referidas a la dialéctica exclusión/inclusión social desde una perspectiva multinivel e integrada de las políticas públicas. Esta posición supone abandonar una concepción sectorial de las políticas públicas donde el urbanismo ha estado disociado de sus efectos sociales, culturales y económicos.

Las desigualdades sociales a las que se hallan sometidos ciertos sectores de población, unidos a los factores excluyentes de aislamiento social, soledad, enfermedad, barreras lingüísticas, irregularidad administrativa, etc. y las posibilidades para combatirlos (recursos materiales, sociales, culturales…) se entrelazarán con la particular estructura de oportunidades del territorio en que residan estos sectores para dar forma a los procesos de exclusión e inclusión social.

Por otra parte, tampoco se puede olvidar el efecto de la estigmatización del territorio y de los sujetos que los habitan. Las percepciones recogidas varían en función de los barrios analizados, aunque siempre alimentan la relación entre degradación física del espacio y la autopercepción de vulnerabilidad social de sus residentes.

En definitiva, el análisis del impacto territorial en las trayectorias de vida de las personas vulnerables implica redimensionar la concepción y la capacidad de intervención social de agentes políticos, económicos, profesionales y del tercer sector, en un marco donde la heterogeneidad de situaciones, estrategias y contextos sociales son clave en la distribución de aquellos recursos (materiales, culturales o simbólicos) capaces de impulsar procesos de inclusión social.

8 Conclusiones

En este capítulo hemos demostrado que, aún con las imperfecciones y las deficiencias que sin duda todavía tiene, la construcción de un sistema de indicadores de exclusión social y su agregación en un *índice sintético de exclusión* es una vía útil para avanzar en el análisis de este complejo proceso de carácter multidimensional.

El camino recorrido en esta línea de investigación no es sino el comienzo de una aventura colectiva que habrá de continuarse próximamente y los resultados que presentamos en este capítulo no deberían ser más que un avance de un trabajo más extenso y detallado a desarrollar en los próximos meses. Esperamos que, en ese futuro inmediato, otros grupos de investigación y otras instituciones puedan sumarse al debate, aportar sus perspectivas y mejorar los instrumentos metodológicos y los análisis que aquí hemos puesto en marcha.

Una de las líneas que habrá que desarrollar en este sentido es el estudio de la transferibilidad de este tipo de análisis al ámbito internacional, especialmente al ámbito europeo, en relación con la estrategia europea para la inclusión social. El imperativo de la comparabilidad no debería llevarnos a la complacencia con los indicadores de Laeken, confeccionados por el Comité de Protección Social de la UE, que recogen sólo muy parcialmente la multidimensionalidad de la exclusión social (3 indicadores de empleo, 9 de pobreza monetaria y 3 de educación). Pensamos que a partir de esta experiencia del Informe Foessa podría trabajarse también a nivel europeo en la mejora de estos instrumentos. En cualquier caso, lo que la experiencia europea en materia de pobreza nos enseña es que por la vía de la «convención», cuando está bien sustentada teórica y empíricamente, pueden construirse instrumentos robustos que facilitan la comparabilidad entre distintos territorios y entre diferentes grupos sociales. Eso es lo que necesitamos ahora mismo en materia de exclusión social. Sirva esta propuesta como invitación a la tarea.

De la aplicación de estos métodos se desprende asimismo una serie de resultados que será necesario discutir en el futuro sobre la extensión, la concreción, la dinámica y la explica-

ción de los procesos de exclusión en la sociedad española.

A pesar de que cada uno de los 35 indicadores seleccionados nos identifican situaciones problemáticas graves, al considerarlos en su conjunto podemos ver que la incidencia de los diversos procesos de exclusión social se muestra con una especial amplitud en la sociedad española (sólo la mitad de la población se encuentra al margen de los mismos, en una situación que podríamos identificar como de integración plena), lo que podría interpretarse como un cierto debilitamiento del vínculo social que afecta a amplios sectores sociales.

Sin embargo, los problemas diversos de la integración social no se concentran en un colectivo muy determinado, sino que predominan los mecanismos de compensación que hacen que la exclusión social afecte a un sector notablemente más reducido: el 17,2% de los hogares presenta un índice de exclusión por encima del doble de la media, es decir, superior a 2 (tomando un cierto paralelismo, a la inversa, a la forma en la que se calcula el umbral de pobreza). Sólo un 5,3% *de los hogares estarían afectados por procesos de exclusión severa*, superiores a 4 puntos (el doble del umbral establecido). La combinación de situaciones de pobreza extrema y de exclusión social afecta aproximadamente a 1/2 millón de hogares en España. La carencia de una auténtica malla de seguridad (las rentas mínimas no acaban de cumplir esta función en la inmensa mayoría de las CC. AA.) hace que la situación de estas familias se muestre especialmente delicada y es posiblemente el mayor reto para la cohesión social en España.

Efectivamente hay una diferencia sustancial en cuanto al perfil de lo que hemos denominado precariedad o vulnerabilidad frente a la exclusión social severa (en cuanto a las características sociodemográficas, la estructura familiar o la identidad étnica), lo que sugeriría un «distanciamiento» importante entre ambos espacios: la fractura social se daría preferentemente respeto del espacio de la exclusión social severa.

Destaca en este espacio *la debilidad de los procesos de integración social generados desde el ámbito político de la ciudadanía*, en especial en lo que tiene que ver con algunos derechos sociales que reciben una menor protección jurídica a pesar de ser sustanciales para la integración social, como el derecho a la vivienda, pero también la educación o la salud, que no han desarrollado suficientemente políticas dirigidas hacia los más excluidos. Sorprende la importancia de un sector de población (un 19%) sin problemas especiales en cuanto a la integración económica en el mercado, y con unas relaciones sociales positivas, pero que no logran hacer efectivos plenamente sus derechos de ciudadanía. Esta debilidad nos marca sin embargo, una clara oportunidad de mejora, ya que es en este eje de las políticas sociales donde más fácilmente puede incidirse desde el ámbito de las decisiones colectivas (las relaciones sociales en el ámbito privado y las relaciones económicas en el mercado son más difícilmente moldeables). Esto puede ser todavía más relevante cuando, como en este momento, nos enfrentamos a un contexto económico adverso que posiblemente incidirá con mayor dureza en los sectores más excluidos y que debería impulsar los mecanismos de compensación adecuados desde las políticas sociales.

Pero incluso en periodos de bonanza económica hay sectores sociales que han visto empeorar su nivel de vida: los mayores de 65 años que no se beneficiaban directamente de la fuerte creación de empleo, los inmigrantes que experimentaban la pérdida que implica el proceso migratorio en su primera fase de asentamiento, o las personas que habían experimentado un proceso de ruptura familiar (divorcio). La herencia social (el capital social y el capital cultural de la clase social) se muestra como un factor explicativo en la distribución de las probabilidades de una movilidad social descendente al condicionar primero el éxito o el fracaso escolar y después las oportunidades en el mercado de trabajo.

Este riesgo de caída afecta algo más a las mujeres, pero se explica muy especialmente por el nivel educativo logrado (a pesar de una cierta devaluación de las enseñanzas universitarias) y sobre todo por la situación laboral: la posición de las personas paradas, las inactivas y de los trabajadores precarios es, por este orden, más débil y está más sujeta a los nuevos riesgos sociales.

La dimensión del barrio se erige como un espacio particularmente significativo para com-

prender la dialéctica inclusión/exclusión social urbana, y proporciona información substancial sobre los factores que la determinan y las prácticas y estrategias que las personas ponen en marcha respecto a ellos, configurando lo que hemos dado en llamar la «Estructura de Oportunidades Territorial». En este sentido hay que tomar en especial consideración el efecto de la estigmatización del territorio y de los sujetos que los habitan.

Es en el barrio donde se detecta la importancia de la actuación de las redes sociales en la provisión de recursos en ausencia o contra-sentido de las políticas sociales y cuando el tejido económico productivo es débil. Entonces, el ámbito comunitario, tanto de las organizaciones del llamado «tercer sector» como de las redes de vecindad, familiares y de amistad viene a cubrir las carencias de protección pública.

La heterogeneidad es una característica fundamental del espacio social de la exclusión relacionada en muy buena manera con los itinerarios diversos que la explican. En este espacio encontramos los sectores marginales más «tradicionales», como las personas sin hogar, las que ejercen la prostitución o las que están en relación con el sistema penitenciario. En otros casos, como en los hogares monoparentales, la exclusión se explica a partir de experiencias de ruptura familiar. La discapacidad, las enfermedades mentales o el consumo de determinadas sustancias pueden llevar también a la exclusión social en un contexto cultural, familiar, social o económico desfavorable.

Las *diferencias de género* son también importantes, pero no llevan a una mayor incidencia de la exclusión social en las mujeres. Más bien al contrario, los procesos de exclusión social que afectan a las mujeres se encuentran más compensados y dan lugar preferentemente a situaciones de una cierta precariedad, mientras que la exclusión social más severa tiene una mayor incidencia en los hogares encabezados por varones. Lo que es importante, además, es que en distintos grupos sociales las diferencias de género pueden actuar con lógicas distintas y aún contrapuestas, situando en ocasiones a las mujeres, como en el caso de la comunidad gitana, con mayores potencialidades para la promoción social y en otros casos, como en ciertos colectivos inmigrantes, en una posición mucho más desfavorecida.

Es sin *duda el factor* étnico a este respecto un elemento que multiplica la diversidad interna del espacio social de la exclusión: casi la mitad del espacio social de la exclusión se asocia a minorías étnicas. Sin embargo, en los extranjeros las situaciones más habituales son de precariedad y de vulnerabilidad, y la exclusión social severa afecta a una minoría en la que parece haber fracasado el proyecto migratorio. Por el contrario, una minoría étnica de nacionalidad española como los gitanos, es el grupo social más afectado por la exclusión más severa. Con la comunidad gitana, la sociedad española tiene una deuda histórica de cinco siglos de persecuciones y marginación social que sólo una ambiciosa política de integración, adecuada a sus peculiaridades y respetuosa de su identidad diferencial, será capaz de saldar.

Además, durante los últimos diez años, la sociedad española ha realizado una extraordinaria apuesta al acoger un flujo intenso de inmigrantes, de más de medio millón de personas anuales en una buena parte de ese periodo. La mayoría de esa población extranjera ha desarrollado un proceso rápido de integración (en unos tres millones de extranjeros no aparecen problemas graves de exclusión social), pero aún así, la presencia de extranjeros ha ido creciendo progresivamente en el espacio social de la exclusión y está presente en todos los colectivos asociados a ella. Toca ahora por tanto ser coherentes con la apuesta realizada y poner en marcha los dispositivos de inserción social capaces de encauzar la riqueza que supone esta nueva diversidad. La estrategia para la inclusión tendrá que ser en los próximos años, una estrategia intercultural.

9 Bibliografía

Adelantado, J. (coord.) (2000): *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Ed. Icària. Barcelona.

Adelantado, J., y Gomá, R. (2000): «El contexto: La reestructuración de los regímenes de bienestar europeos», en Adelantado, J. (coord.): *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona, Icaria Antrazyt.

Aglieta, M. (1987): *Des principes keynésiens pour un pôle monétaire européen?*, en Zerbato, M.: *Keynésianisme et sortie de crise*. Paris, Bordas–Dunod.

Aguilar, M. y Laparra, M. (2001): *Las empresas de inserción. Algunas reflexiones para seguir avanzando*, en Pallarés, J.; Pelegí, X., y Amézaf, J: *Yacimientos profesionales para el Trabajo Social. Nuevas perspectivas de intervención*. Madrid, Mira Editores.

Aguilar, M.; Gaviria, M., y Laparra, M. (1993): *Ingreso Madrileño de Integración. Primera evaluación*. Madrid, Comunidad de Madrid. Consejería de Integración Social.

Albertini, M. (2008): *Equalizing or Not? The Effect of Changing Household Characteristics on Income Inequality.* European Sociological Review 24(3): 285-298.

Alfama, E.; Cruells; Obradors, A., y M. Shmal, N. (coord.) (2007): *Dones i exclusió social. Processos d'exclusió i estratègies d'inclusió social des d'una perspectiva de gènere*. Informe de investigación (no publicado) Institut Català de les Dones, Barcelona

Alfama, E., y Obradors, A. (2006): *Estudios de inclusión social en España. Un análisis del estado de la investigación sobre inclusión y exclusión social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. No publicado.

Alguacil, J. (2006): , en *La exclusión social y el estado de bienestar en España*. V Informe FUHEM de Políticas Sociales. Madrid

Ayala, L.; Martinez, R., y Sastre, M. (2006). *Familia, Infancia, y Privación social*. Madrid, Fundación FOESSA-Cáritas.

Ayala, L., y Renes, V. (1998): *El estudio de la pobreza en España, en Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general.* VVAA. Madrid, Fundación FOESSA.

Bauman, Z. (2006) «Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias» Paidós, Buenos Aires

Behrendt, C. (2000): *Holes in the safety net? social security and the alleviation of poverty in a comparative perspective*. Luxembourg Income study Working Paper vol. n.º 259.

Bernardi, F. y Garrido L. (2008): *Is There a New Service Proletariat? Post-industrial Employment*

Growth and Social Inequality in Spain. European Sociological Review 24(3): 299-313.
Beveridge, LORD W. (1989 [1942]): *Seguro social y servicios afines*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Blanco, I.; Subirats, J.; Bonet; Gómez, y Sanchez, (IGOP, 2008): *Territori, exclusió social i polítiques d'inclusió. Document comparatiu entre ciutats, barris i col.lectius socials*. (no publicado)
Blanco, I.; Subirats, J. (2008): *Social exclusion, area effects and metropolitan governance. A comparative analysis of five large Spanish cities*. Urban Research and Practice, vol.1 (2).
Bourdiu, P. (1979): *La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Ed. Taurus, Madrid.
Bourdiu, P., y Wacquant, L. (2001): *Las argucias de la Razón Imperialista*. Paidós, Barcelona.
Bonet, J., y Gómez G. (2007): *Entre la gentrificación y la homogeneización*. Artículo presentado en el IX Congreso español de sociología. FES.
— (2006) (IGOP): *La exclusión social Relacional*. Informe de investigación (no publicado) Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
Brugue; Goma, y Subirats (2002): *De la pobreza a la exclusión social*, en Revista Internacional de Sociología, n.º 33, 2002, 7-45.
Cabrera, P.(2000): *La acción social con personas sin hogar en España*. Madrid, Fundación FOESSA.
— (1998): *Huéspedes del aire*. Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
Cantillon, B., y Van Den Bosch, K. (2000): Back to basics: safeguarding an adequate minimum income in the active welfare state. Social Security, Helsinki.
Cantillon, B.; Marx, I., y Van Den Bosch, K. (2002): *The Puzzle of Egalitarianism: About th Relationship Between Employment, Wage Inequality, Social Expenditures and Poverty*. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Working Paper n.º 337. Nueva York, Syracuse University.
Cantón, O. (1996): *Poverty Dynamics in Spain: A study of transitions in the 1990s. Distributional Analysis Research Programme Discussion*. Paper n.º 15, London School of Economics.
Cantón, O., y Mercader, M. (2000): *La pobreza infantil en España: alcance, evolución y duración*. Economic and Social Policy n.º 66.
Castel, R. (1999): *Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial*, en Carpio, J. i Novacovsky -comp-: *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
— (1995): «*La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós, Barcelona.
— (1995b): *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*. En: Revista Archipiélago 21, Barcelona.
Commins, P., Comp. (1993): *Combating exclusion in Ireland* 1990-1994. A midway report. Brussels, European Commission.
Dahrendorf, R. (1990): *El conflicto social moderno*. Madrid, Mondadori.
Dennis, I., y Guio, A. C. (2004): P*overty and Social exclusion in the EU*. Statiscs in Focus, 16/2004, Eurostat.
Easterling, R. A. (2002): *Is Reported Happiness Five Years Ago Comparable to Present Happiness? A Cautionary Note*. Journal of Happiness Studies, vol. 3 (2), 193-198.
Edis (1984): *Pobreza y marginación*. Documentación Social, n.º 56-57, Caritas Española. Madrid
Edis (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Informe general. Madrid, FOESSA.
Engles, F. (1979): *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Barcelona, Jucar.
Ercolani, M., y Jenkins, S. (1998): *The Polarisation of Work and the Distribution of Income in Britain*. University of Essex, Institute for Labour Research and ESRC Research Centre on Micro-Social Change.
Esping-Andersen, G. (2005): *Children in the Welfare State. A Social Investment Approach*. DemoSoc Working Papers, 2005_10, Barcelona: Universitat Pompeu.
— (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.
— (1990): The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, Polity Press-Basil Blackwell.
Estivill, J. (1989): *La Pobreza y la renta mínima de inserción* (R.M.I.) *en Francia*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
Consejo Europeo (2001): *Informe conjunto sobre la integración social*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea.
Figueira, C. H., y Kaztman, R. (1998): *Una mirada crítica al Assets-vulnerability Approach Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones*. CEPAL
Forrester, V. (1997): *El horror económico*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
Galbraith, J. K. (1992): *La cultura de la satisfacción*. Barcelona, Ariel.
Gallego; Goma, y Subirats (2002): *Políticas sociales y descentralización en España*. Tecnos-UPF, Madrid.

Gallie, D., y Paugam, S. (2000): *Welfare regimes and the experience of Unemployment in Europe*. UK, Oxford University Press.

García, C.; Malo, M. A., y Rodriguéz, G. (2001): *Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclusión social.* Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC): 17.

Garrido, L. (1994): *Políticas familiares*. III Seminario Internacional «Gumersindo de Azcárate» IESA, Madrid.

Gimenéz, C. (2003): *Qué es la inmigración : ¿problema u oportunidad?, ¿cómo lograr la integración de los inmigrantes?, ¿multiculturalismo o interculturalidad?* Barcelona, RBA.

Goffman (1989). *Estigma*. Buenos Aires, Amorrortu.

Graff, P. M., y Ultee, W. C. (2000): *United in Employment, United in Unemployment? Employment and Unemployment of Couples in the European Union in 1994*. y Pauggam, D., y Gallie, S.: *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

Gregg, P., y Machin, S. (2001): *The Relationship between Childhood Experiences, Subsequent Educational Attainment and Adult Labour Market Performance*, in K. Vleminckx and T. (eds): Child Well-being in Modern Nations 129–50. Bristol: The Policy Press.

Gregg, P.; Hansen, K, y Wadsworth, J. (2000): (2000). *Measuring the Polarisation on Work Across Households*. Working Paper, www.essex.ac.uk/ilr/eeeg/workshop4.

Gregg, P., y Wadsworth, J. (1996): *More Work in Fewer Households?*, Hills, J.; Le Grand, J., Piachaud, D: *New Inequalities: The Changing Distribution of Income and Wealth in the UK*. Cambridge, Cambridge Univertity Press.

Habermas, J. (1973): *Concepto de participación política*. Pozzoli, C.: *Capital monopolista y sociedad autoritaria*. Barcelona, Fontanella.

Hakim, C. (2000): *Work-Lifestyle Choices in the 21st* Century. Oxford University Press.

Hiernaux, J. P. (1989): *Luchar contra la pobreza en Europa*. Acervos y perspectivas de la confrontación. Colonia, ISG.

Hofmeister, H.; Mills, M. I., y Blossfeld, H. P. (2003): *Globalization, Uncertainty and Women's Mid-Career Life Courses: A Theoretical Framework*. Globalife Working Paper n.º 45. Department of Sociology I University of Bamberg. n.º 45.

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) (2003): *Un paso más hacia la inclusión social. Plataforma de ONG's para la Acción Social*. Madrid.

Karoly, L. A., y Burtless, G. (1995): *Demographic Change, Rising Earnings Inequaly, and the Distribution of Personal Wee-Being*, 1959-1989. Demography, vol. 32(3) 379-405.

Karsz, S. (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras*. Barcelona, Gedisa.

Keating, D. P., y I Hertzman, C. (1999): Developmental health and the wealth of nations: social, biological, and educational dynamics. New York: The Guilford Press.

Kober, C., y Paxton W. (2002): *Asset-based welfare policies*. United Kingdom, National Children's Bureau: 20.

Laparra, M. (2008): La dinámica de la integración social de los inmigrantes y su impacto en la sociedad de acogida. La perspectiva desde Navarra. Política y Sociedad 45(1).

— (2007): *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

—(2007): L*a construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral.* Madrid, Ed. FOESSA.

— (2006): *La garantía de ingresos en España, un sistema poco sistemático*. Working paper. Seminario sobre exclusión social y garantía de ingresos mínimos. Defensora del Pueblo de Navarra y Universidad Pública de Navarra. Pamplona, febrero de 2006

— (2003): *Extranjeros en el purgatorio*. Barcelona, Bellaterra.

— (2001): *Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión*, en Moreno, L.: Pobreza y exclusión: La 'malla de seguridad' en España. Madrid, CSIC Politeya.

Laparra, M., y Aguilar, M. (2000): *Vías para profundizar en el conocimiento de los fenómenos de desigualdad y pobreza*. Cuadernos de Gobierno y Administración vol. 2.

Laparra, M.; Corera, C.; García, C.; Macías, A.; Orte, P., y García, C. (2003): *Estudio Evaluativo de la Renta Básica*. Pamplona, Gobierno de Navarra.

Laparra, M.; Obradors A., y otros (2007): *Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión*. Implicaciones metodológicas. Revista Española del Tercer Sector 5.

Lin, N. (1999): *Social Networks and Status Attainment*. Annual Review of Sociology, vol. 25, 467-487.

Macías, A. (2008): *La emigración de la minoría étnica gitana de Rumanía hacia España: Factores condicionantes de las migraciones internacionales*.

Departamento de Trabajo Social. Pamplona, Universidad Pública de Navarra.

Mandaniopur, A.; Cars, G., y Allen, J. Eds. (1998): *Social exclusion in european cities: processes, experiences and responses,* en Jesica Kingsley Publishers. Regional Studies Association. London, Philadeplphia.

Mann, K. (1992): *The making of an english underclass*? Portsmouth, Biddles Limited.

Manski, C. F. (2000): *Economic Analysis of Social Interactions,* en Journal of Economic Perspectives, 14(3), 115-136.

Marcuse, H. (1984): *Obra selecta*. Madrid, Alianza.

Marshall, A. (1949): *Obras escogidas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Marshall, T. H. (1977): *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago, The University of Chicago Press.

Mead, L. (1997). From Welfare to Work. London, Institut for Economic Afairs.

— (1992): The *New Politics of Poverty. The Nonworking Poor in America*. Nueva York, Basic Books.

— New York: The Free Press. (1986): *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. New York, The Free Press.

Meri, T. (2008): *Employees with third level education but not working in an S&T occupation*. Bruselas: Eurostat, Statistics in Focus, Science and Technology, 13/2008.

Merton, R. K. (1992): *Teoría y estructura sociales*. México, Fondo de Cultura Económica

Mill, J. S. (1951): *Principios de Economía Política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Mingione, E. (1996): *Urban poverty in the advanced industrial world: concepts, analysis and debates*. Mingione, E. : Urban poverty and the underclass. Oxford, Blackwell.

Moreno, L. Comp. (1995): *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid, Consejo Superior de Investigacionies Científicas.

MTAS (2007): *Informe sobre las Rentas Mínimas de Inserción 2006*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

— (2006): IV *Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España*. 2006-2008. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Mujer, I. de la, Ed. (2005): *Realidad social de las mujeres sin techo, prostitutas, ex reclusas y drogodependientes en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Murie, A., y Musterd S. (2004): *Social exclusion and opportunity structures in european cities and neighbourhoods*. Urban Studies vol. 41, n.º 8, 1441-1459, July 2004.

Musterd S., y Van Kempem, R. (2000): *The spatial dimensions of urban social exclusion and integration : a European comparison: comparative framework based on analysis at national and metropolitan level: Amsterdam, Antwerp, Berlin, Birmingham, Brussels, Hamburg, London, Milan, Naples, Paris and Rotterdam*. Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, AME. Urbex series 8.

Murray, C. (1994): *The underclass. The crisis deepens*. Health and Welfare Unit, Institute of *Economic Affairs*, London.

— (1990): *The emerging British underclass*. Health and Welfare Unit, Institute of Economic Affairs, London.

— (1984): Losing Ground. American Social Policy 1950–1980. Nueva York, Basic Books.

Myrdal, G. (1963): *Challenge to Affluence.* New York*:* Pantheon

O'Connor, J. (1987): *Crisis de acumulación*. Barcelona, Península.

Obradors, A. (2006): *Exclusió social. El concepte, les teories contemporanies i algunes propostes crítiques*. Treball de Recerca doctoral (no publicat) Facultat de Ciències Politiques i Sociología. Universitat Autònoma de Barcelona

OECD (2000): Literacy in the Information Age. Paris: OECD.

Offe, C. (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza.

Oorscht, W. V. (2006): *Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states*. Journal of European Social Policy 16(1): 23-42.

Ortiz, L. (2007): *Not the Right Job, but a Secure One: Over-education and Temporary Employment In France, Italy and Spain,* Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, DemoSoc Working Paper, 23

Parkin F. (1974): *The Social Analisis of Class Structure*. Tavistock, London.

— (1972): *Class, Inequality and Political Order*. Frogmore: Paladin.

Paugam, S. (1996): *L'exclusion, l'etat des savoirs*. Paris, La Découverte.

— (1995): «The Spiral Of Precariousness: A Multidimensional Approach To The Process Of Social Disqualification In France», en: Room, G (1995) *Beyond The Threshold: the measurement and analysis of social exclusion* Bristol University Press.

Paugam, S. (1991): *La disqualification social. Essai sur la novelle pauvreté*. PUF, París.

Pérez Eransus, B. (2001): *La perspectiva de Género en el espacio social de la exclusión. Una lectura de género a partir de los diagnósticos de la exclusión social en Navarra y Madrid*. F. E. d. B. P. g. y. l. d. l. p. d. género. Gijón, (sin publicar).

Pérez, B., y Laparra M. (2007): *Procesos de exclusión e itinerarios de inserción social*. Madrid, Fundación Foessa.

Pérez, B., (2003): Las entidades sociales en la lucha contra la exclusión, en Rodríguez, G. : Las entidades voluntarias de acción social en España. Madrid, Ed. FOESSA

Pérez, M.; Rodríguez, G., y Trujillo, M. (2004): *Pobreza y Exclusión Social en el Principado de Asturias*. Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

— (2002): *Pobreza y Exclusión Social en Andalucía*. Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Poggi, A. (2004): *Social Exclusion Mobility in Spain 1994-2000*. Document de Traball 04/09. Barcelona, Departament D'Economia Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona: 28.

Polanyi, K. (1989): *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid. Las ediciones de la Piqueta.

Renes, V. (coord.)(2000): *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial. Pobreza y territorio.* Madrid: FOESSA, Cáritas.

Reygadas, L. (2008): *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Room, G. Comp. (1995): *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol, The Policy Press.

Sainsbury, D y Morrissens, A. (2002): *Poverty in Europe in the mid-1990s: the efectiveness of means-tested benefits*. Journal of European Social Policy vol. 4 n.º 12.

Sanzo, L. (1987): *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca*. Vitoria–Gasteiz, Gobierno Vasco.

Sarasa, S. (2007): *Pensiones de jubilación en España: reformas recientes y algunas consecuencias sobre el riesgo de pobreza*. Política y Sociedad, Vol. 44(2), pags. 87-99.

— (2006): *Pobreza y rentas mínimas*, en Navarro, V. (dir.) La situación social en España. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 637-675.

— (2001): *Los hogares sin empleo. Una perspectiva comparada*. Revista Internacional de Sociología n.º 29.

Sarasa, S.; Esping-A, G., y Brodman, S. (2004): *La pobreza infantil en España*. Journal of European Social Policy vol.(pendiente de publicación).

Sarasa, S., y Riba, C. (2007): *Capital social y bienestar subjetivo. Estudio de viabilidad y propuesta de un sistema de indicadores en Cataluña*. Barcelona: Departament d'Interior i de Relacions Institucionals, Generalitat de Catalunya.

Sarasa, S., y Sales, A. (2007): *L'exclusió social a les societats post-industrials: teories i evidències empíriques*. Imforme presentat a la Sindicatura de Greuges de la ciutat de Barcelona.

Sen, A. (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza.

SEU (2001): *Preventing Social Exclusion*. London, Social Exclusion Unit: 82.

Smeeding, T.; Moynhan, D. P., y RainWater, L. (2004): *The Future of the Family*. New York, Russell Sage Foundation.

Subirats, J. dirs. (2006): *Fragilidades Vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Ed Icaria, Barcelona

— (2005c): *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*. Servei de Publicacions de Universitat Autònoma de Barcelona.

— (2004): *Pobresa i exclusió social. Un anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Fundació La Caixa. Estudis Socials n.º 16, Barcelona.

Subirats, J., y Blanco, I. dirs. (2007): *Exclusión social urbana (EXURB). Análisis comparado de experiencias en España*. Informe de Investigación. No publicado. Subirats, J. dirs., Goma y Brugue, Coords. (IGOP-UAB) (2005a): *Riesgos de exclusión social en las Comunidades Autónomas*. Documentos de Trabajo 5, Fundación BBVA, /Institut d'Estudis Autonòmics, en: http://w3.grupobbva.com/TLFB/tlfb/TLFBindex_pub.jsp

— (IGOP-UAB) (2005b): Análisis de los factores de exclusión social, Documentos de Trabajo 6, Fundación BBVA, en: http://w3.grupobbva.com/TLFB/tlfb/TLFBindex_pub.jsp

Taylor-Gooby, P., Edit. (2005): *New risks, new welfare*. Oxford/Nwe York, Oxford University Press.

Vázquez, C., y Muñoz M. (2001): *Homelessness, mental health and stressful life events. The Madrid experience*. International Journal of Metal Health 30(3): 6-25.

Wacquant, L. (2006): *Castigar els pobres. El nou govern de la inseguretat social*. Edic. 84, Barcelona.

— (2001): Parias Urbanos. Marginalidad En La Ciudad A Comienzos De Milenio. Ed. Manantial

Weber, M. ([1922] 1944 Ed.): Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México.

Whelan, C. T.; Layter, R., y Maitre, B. (2003): *Persistent Income Poverty and Deprivation in the*

European Union: An Analysis of the First Three Waves of the European Community Household Panel. Journal of Social Policy vol. 32 n.º 1: 1-18.

Wilson, W. (1987): *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy*. Chicago. University of Chicago Press.



Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

Coordinador
Ana Arriba González de Durana

Autores
Fernando Antón
Ana Arriba González de Durana
Pilar Azagra
Pedro José Cabrera
Demetrio Casado
Juan Luis Chulilla
Luis Cortés
Andrés del Castillo
Yolanda Fernández
Carlos García Serrano
Daniel Guinea
Myrian López de la Nieta
Miguel Ángel Malo
Carlos Martínez
Francisco Javier Moreno Fuentes
Jimena Navarrete

4 Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

Introducción 301

4.1. Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad 305

4.2. Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas 325

4.3. La exclusión residencial en España 347

4.4. Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria 369

4.5. Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social 395

4.6. Los servicios sociales: carecias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades 413

Conclusiones 431

Anexo. Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI 441



4 Introducción

El cuarto capítulo de este Informe FOESSA está destinado al estudio del papel de la acción pública en la distribución de bienes, recursos y servicios que constituyen el mínimo aceptable en la sociedad en la que vivimos: empleo, ingresos económicos, educación, salud, vivienda o ayudas personales para el bienestar. El acceso a estos recursos se produce a través de complejos entramados institucionales formados por mercados, Estados y sociedad civil. A lo largo del siglo XX, los Estados europeos han desarrollado sistemas de bienestar orientados a hacer frente a los principales riesgos sociales constituyendo sistemas de provisión de bienes y recursos para los principales riesgos sociales.

Los trabajos que forman parte de este capítulo 4 tienen por objetivo estudiar los últimos desarrollos de las políticas sociales o del bienestar españolas como elementos centrales de los sistemas públicos del bienestar, sin perder la perspectiva de que son un elemento, en ocasiones central, de los entramados institucionales a través de los que los ciudadanos acceden a los bienes y recursos básicos para su bienestar.

Siguiendo la orientación de este VI Informe FOESSA, los distintos trabajos se centran en la relación entre derechos sociales y procesos e itinerarios de vulnerabilidad y exclusión social. En los capítulos anteriores se han estudiado las distintas dimensiones de los procesos y trayectorias de la pobreza y la exclusión social. Este capítulo se acercará a la cuestión desde el estudio de las políticas sociales y su relación con la transformación de los perfiles de vulnerabilidad social.

El capítulo se estructura en estudios monográficos de las diferentes vulnerabilidades relacionadas con las ramas de la política social, en tanto que sistemas de provisión de un tipo de recursos para hacer frente a una determinada necesidad o riesgo. Es decir, se ha optado por estudiar la cobertura de derechos sociales o protección de riesgos a través de los sistemas públicos de regulación, financiación y provisión: mercado de trabajo, garantía de rentas, sanidad, educación, vivienda y servicios sociales. En este sentido se da continuidad a la propia división administrativa de los sectores de acción o intervención social y no se ha optado por estudios de tipo transversales preocupados por objetivos u orientaciones de las propias políticas: inclusión, antidiscriminación, activación, igualdad de oportunidades, inclusión social…

En cada una de las áreas se tienen en cuenta los riesgos sociales a los que se enfrentan las poblaciones en situación de mayor desfavorecimiento, en procesos y trayectorias de exclusión social y el acceso y uso de los mínimos de estos sistemas por parte de poblaciones en situación de pobreza y fuerte vulnerabilidad. Hay que puntualizar que el estudio de los riesgos de exclusión social en cada una de las áreas no las identifica con las situaciones o trayectorias de exclusión social, pero sí con factores de vulnerabilidad y de deterioro de las condiciones sociales o con desencadenantes, en ocasiones, de trayectorias de exclusión social. Es decir, las vulnerabilidades que se estudian no son exclusión social por sí mismas, sino factores que interaccionan en los procesos e itinerarios de exclusión social.

El primer apartado está dedicado al empleo en tanto que, como forma habitual de acceso a ingresos, es una dimensión central en los procesos de exclusión social. C. García y M. A. Malo estudian el papel del empleo y la calidad del mismo en relación con la exclusión social desde dos perspectivas: a partir del análisis de los hogares y de las trayectorias laborales individuales. Posteriormente, analizan dos transformaciones centrales en la evolución de las políticas de mercado de trabajo: la centralidad del riesgo de temporalidad y el acento en el desarrollo de políticas activas.

El objeto del segundo apartado es el conjunto de programas de transferencia de rentas que sustituyen o garantizan unos ingresos, protegiendo por tanto frente al riesgo de pobreza y de exclusión social. A. Arriba y D. Guinea estudian de forma conjunta la evolución reciente de los esquemas españoles de protección de rentas desde lógicas y sistemas de protección distintos y diferentes niveles de la Administración. Evalúan también sus niveles de cobertura e intensidad y su papel en los ingresos de los hogares, en especial de los niveles inferiores de rentas.

La vivienda como mecanismo esencial de integración social es el objetivo del tercer apartado

L. Cortés, F. Antón, C. Martínez y J. Navarrete conceptualizan la exclusión residencial como la incapacidad estructural de algunos grupos sociales para resolver sus problemas residenciales de una manera adecuada, tanto como situación insatisfactoria de la vivienda como falta de adaptación de las condiciones de la misma. Desde este marco analítico estudian los procesos de intervención públicos en tanto que permiten y organizan el sistema básico y legitiman su normalización.

En el cuarto apartado, M. López de la Nieta examina los perfiles de exclusión y vulnerabilidad educativa y su relación con el desarrollo de distintas regulaciones del sistema educativo. La exclusión educativa queda definida por las carencias que ubican a las personas en posiciones de desventaja dentro del sistema social vigente, bien sea en el mercado de trabajo o en su vida cotidiana, que se operacionaliza como el analfabetismo y la carencia de estudios, por un lado, y por los problemas de acceso y mantenimiento y el abandono del sistema educativo reglado, por otro.

El quinto apartado, dedicado al sistema sanitario, se centra en las manifestaciones de vulnerabilidad social en el ámbito de salud. En él, D. Guinea y F. J. Moreno interrelacionan los procesos e itinerarios de exclusión social con las políticas sanitarias, en concreto con el análisis de las desigualdades, obstáculos y dificultades encontradas por los individuos a la hora de acceder a las prestaciones del sistema sanitario público. Asimismo, estudian el impacto que determinadas políticas tienen sobre la vulnerabilidad de diferentes colectivos.

El sexto y último apartado se centra en el análisis de la rama de los servicios sociales. D. Casado, tomando como antecedente el V Informe FOESSA y salvando la limitación de información en las fuentes nacionales disponibles, señala las principales carencias de enfoque y de oferta de los servicios sociales públicos frente a las demandas de las situaciones de pobreza y marginalidad, y centra su atención en las exclusiones de ciertos sectores de población y en las desigualdades territoriales en la acción protectora de los servicios sociales.

Políticas y bienes sociales

4 1

Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad

Autores
Carlos García Serrano
Miguel Ángel Malo

4 Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

1 Empleo y exclusión: del paro a la temporalidad

1. Introducción
2. Los hogares vulnerables o en riesgo de exclusión
3. ¿Cómo de importante es el «atrapamiento» en la temporalidad?
4. La evolución de la política de mercado de trabajo y los riesgos de exclusión
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. Introducción

A pesar de la gran variedad de aproximaciones que hay al tema de la exclusión, casi todas ellas destacan el papel de tener o no tener un empleo y de la calidad del mismo. Aquí abordaremos esta cuestión desde dos perspectivas. La primera consiste en usar como unidad de análisis el hogar (pues este es un nudo de relaciones que puede tanto proteger como ser cadena de transmisión de los procesos sociales y económicos que generan exclusión); y la segunda se centra en el análisis de las trayectorias laborales individuales para analizar pormenorizadamente el tema de la calidad de la carrera laboral (en concreto del problema del «atrapamiento» en la temporalidad).

2. Los hogares vulnerables o en riesgo de exclusión

Se han construido tres indicadores que pueden estar vinculados a situaciones de exclusión en el mercado de trabajo[1]:

- El primero se ha definido como la situación en que el hogar no tiene ocupados, parados ni pensionistas recibiendo ingresos.
- El segundo, como la existencia en el hogar de personas activas que están todas ellas en el desempleo.
- El tercero, como la existencia en el hogar de la «persona de referencia»[2] activa pero que carece de empleo fijo y a jornada completa [3].

Como puede verse, el primer indicador está relacionado con la renta que reciben las familias y con qué tipo de perceptores de ingresos hay en los hogares. Un hogar estará en riesgo de exclusión si ninguno de sus miembros está recibiendo rentas laborales, prestaciones por desempleo ni pensiones de jubilación. Por lo que respecta a los otros dos indicadores propuestos para medir las situaciones de riesgo de exclusión en relación con el mercado laboral, el segundo de ellos tiene que ver con la extensión de la situación de desempleo a todas las personas activas del hogar, lo que podríamos llamar «paro total del hogar», y muestra que ninguna de las personas activas del hogar tiene acceso al empleo. Por otro lado, el tercer indicador podría dar una idea de la «precariedad» existente en el mercado de trabajo y de la falta de acceso por parte del hogar a relaciones laborales de calidad (en el sentido de estables).

El Gráfico 4.1.1 proporciona la distribución porcentual de los hogares españoles según su situación económica en los segundos trimestres de cada año del periodo 1992-2004. Destaca la gran importancia de los ingresos procedentes del trabajo: más de dos de cada tres hogares (un 67,6% de media durante el periodo considerado) reciben estos ingresos. Además, este porcentaje ha crecido desde mediados de la década de los noventa como consecuencia de la expansión económica y la creación de empleo. En cuanto a los hogares en los que no hay ningún ingreso procedente del trabajo o del sistema de protección social, representan aproximadamente un 2,3% del total (esta es la media del periodo 1992-2004), lo que supone alrededor de 300.000 hogares (lo que equivaldría a unas 600.000 personas, dado que el tamaño medio se sitúa en dos personas por hogar)[4].

Desde una perspectiva territorial, el Gráfico 4.1.2 ofrece la distribución porcentual de los hogares según su situación económica para las comunidades autónomas españolas como media del periodo 1992-2004. Para facilitar la lectura de la información, las comunidades están ordenadas según el peso de los ingresos procedentes del trabajo. Este peso es particularmente menor que la media

[1]
Estos indicadores ya fueron utilizados en García-Serrano y Malo (2003).

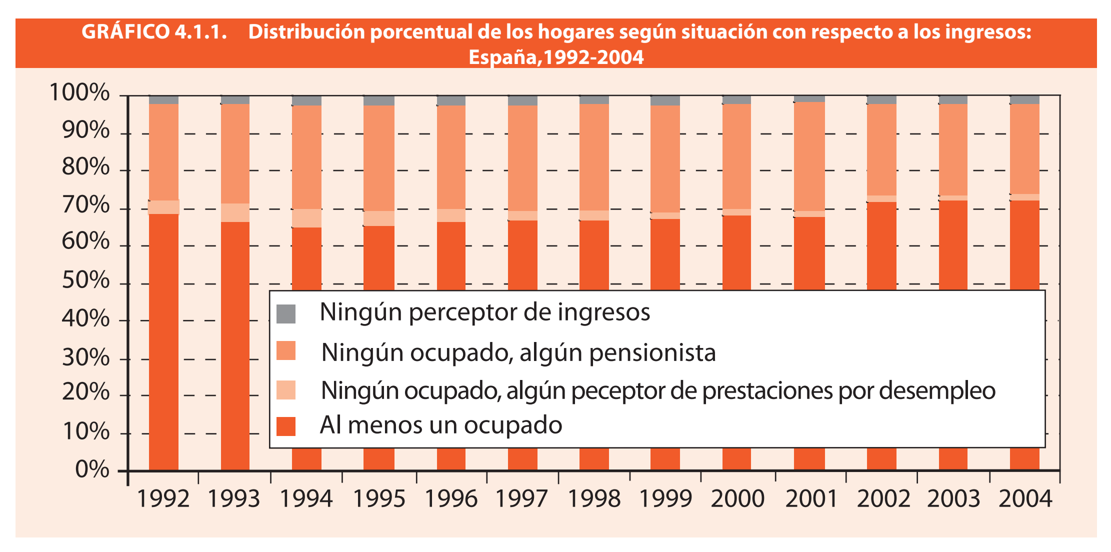
[2]
La persona de referencia en la EPA viene a ser la que el hogar define como tal, por lo que aunque no tiene por qué ser el sustentador coincide muchas veces con ella. En caso de duda, es el activo de mayor edad que hay en el hogar.

[3]
Al calcular este indicador, no se han considerado los individuos que trabajan por cuenta propia.

[4]
Un aspecto que hay que señalar en relación con la clasificación de la situación económica del hogar es que una parte de los hogares que son clasificados en las categorías tres y cuatro pueden encontrarse ahí porque hay individuos en paro que o bien han agotado las prestaciones y los subsidios por desempleo o bien no tienen derecho a recibirlas, pero como se encuentran en edad activa pueden volver a trabajar.

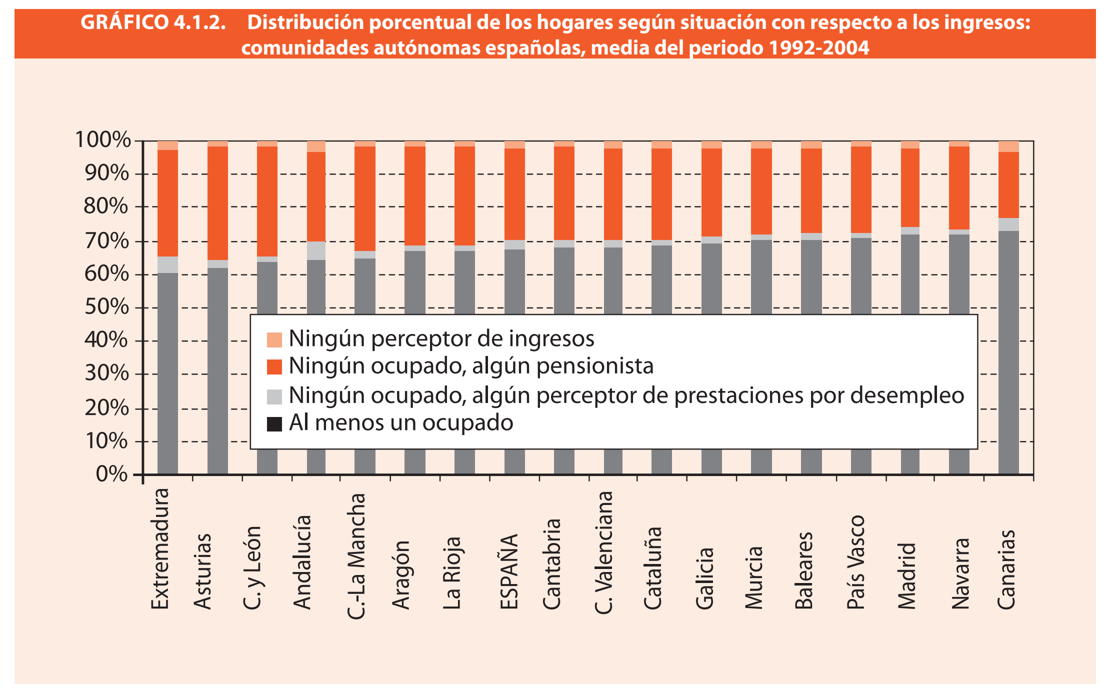
en ciertas comunidades, como Extremadura, Asturias, Castilla y León, Andalucía y Castilla-La Mancha. Además, estas comunidades (excepto Andalucía) son precisamente aquellas donde el porcentaje de los hogares en los que los ingresos proceden de las pensiones supera la media española. Por otra parte, el peso de hogares en los que algún miembro recibe prestaciones por desempleo y no hay rentas derivadas del trabajo es claramente mayor que la media en tres comunidades: Andalucía (5,4%), Extremadura (4,9%) y Canarias (3,4%). Finalmente, estas comunidades autónomas son las que presentan el porcentaje más elevado de hogares en los que no hay ningún ingreso procedente del trabajo o del sistema de protección social: Andalucía (3,6%), Canarias (3,4%) y Extremadura (2,8%).

GRÁFICO 4.1.1. Distribución porcentual de los hogares según situación con respecto a los ingresos: España,1992-2004



Fuente: EPA, segundos trimestres.

GRÁFICO 4.1.2. Distribución porcentual de los hogares según situación con respecto a los ingresos: comunidades autónomas españolas, media del periodo 1992-2004

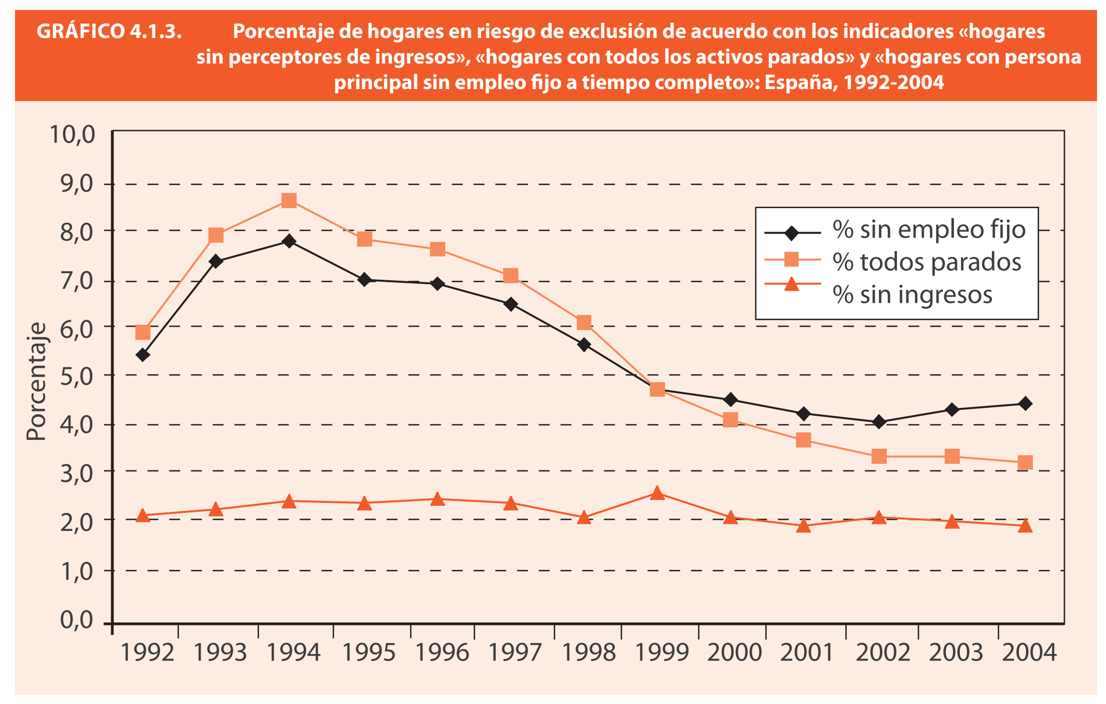


Fuente: EPA, segundos trimestres.

El Gráfico 4.1.3 presenta el porcentaje de hogares que se pueden definir en riesgo de exclusión según los tres indicadores construidos a lo largo del periodo 1992-2004, lo que permite realizar una comparación en cuanto al nivel de la vulnerabilidad y en cuanto a la evolución de la misma.

La información del gráfico plantea un par de cuestiones de interés. En primer lugar, el primer indicador de rentas (el que aludía a las rentas) es más restrictivo que los otros dos indicadores elaborados, los cuales se refieren a la precariedad en el empleo (que alude a la calidad del empleo que se tiene) y a que todos los miembros del hogar se encuentren en paro (que alude a la carencia de empleo por parte de los miembros del hogar).

GRÁFICO 4.1.3. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con los indicadores «hogares sin perceptores de ingresos», «hogares con todos los activos parados» y «hogares con persona principal sin empleo fijo a tiempo completo»: España, 1992-2004



Fuente: EPA, segundos trimestres.

En segundo lugar, los indicadores de precariedad en el empleo y de paro de todos sus miembros son más sensibles a los movimientos del ciclo económico que el indicador de rentas. Esto vendría a decirnos que las situaciones de carencia de ingresos son bastante estables a pesar de las oscilaciones de la economía en comparación con la ausencia de calidad del empleo en los hogares y con la carencia de empleo en los hogares (lo que antes hemos llamado «paro total de los hogares»). Una interpretación posible es que las situaciones de carencia de ingresos de los hogares se relacionan con problemas y carencias mucho más permanentes o estables que las relacionadas con la calidad del empleo en el hogar e incluso que la carencia total de empleo en el hogar. En cierto sentido, podrían representar las situaciones de necesidad mucho más extremas y preocupantes[5].

[5]
Conviene advertir que aunque el porcentaje de personas según el indicador de ingresos permanezca bastante estable a lo largo de tantos años, esto no significa necesariamente que sean siempre los mismos hogares (y las mismas personas) las que estén en esa situación todos los años. Podría haber movilidad hacia y desde esa situación. Ahora bien, dado el reducido número de casos, no podemos hacer un análisis de movilidad a lo largo del tiempo de dichos hogares con un mínimo de fiabilidad estadística. En Toharia *et al.* (2007) se presenta un análisis de pobreza permanente utilizando los datos del panel de hogares que permiten seguir a los individuos y a los hogares durante 8 años, el cual permite apreciar que el 3% de la población adulta conformaría ese núcleo duro de la pobreza grave persistente. Sin embargo, de nuevo esta base de datos no permite un análisis detallado (por su reducido tamaño) de las situaciones más graves y preocupantes (lo cual llama la atención sobre la necesidad de crear mecanismos para conocer la situación de los que sufren los problemas más graves de pobreza y exclusión, que son apenas detectables en las bases de datos habituales).

Un aspecto de especial interés en el análisis de la vulnerabilidad frente a la exclusión es si los hogares en riesgo de exclusión se distribuyen homogéneamente en el territorio nacional o, si por el contrario, se da una concentración en ciertas zonas (comunidades autónomas). Para comprobar este extremo, se ha procedido a calcular para cada comunidad autónoma y para el total del periodo 1992-2004 los tres indicadores de riesgo de exclusión que se han utilizado anteriormente [6]. Los resultados de este análisis se encuentran en la Tabla 4.4.1.

Como puede comprobarse, existen grandes diferencias entre las comunidades autónomas, especialmente cuando se consideran los indicadores de precariedad y de paro familiar. Sin embargo, el indicador de ingresos genera unas diferencias mucho menores, de apenas dos puntos porcentuales.

No obstante, sí que se detecta una mayor tendencia al riesgo de exclusión en ciertas comunidades, cualquiera que sea el indicador utilizado, en el sentido de estar en todos los indicadores por encima del valor medio nacional. Andalucía, Extremadura y Canarias son las regiones que presentan valores por encima de la media nacional en los tres indicadores utilizados. Por tanto, parece que la probabilidad de encontrarse en riesgo de exclusión es claramente mayor en estas comunidades que en el resto.

Tabla 4.1.1. Porcentaje de hogares en riesgo de exclusión de acuerdo con tres indicadores, según comunidad autónoma, 1992-2004

	Sin ingresos	Todos en paro	Sin empleo fijo	N.º indicadores > media
Andalucía	3,6	10,6	9,4	3
Aragón	1,4	3,0	2,9	0
Asturias	1,4	6,1	3,5	1
Baleares	2,2	3,2	4,2	0
Canarias	3,4	6,7	6,9	3
Cantabria	1,5	5,3	3,8	0
C.-La Mancha	1,6	4,6	4,6	0
C. y León	1,7	4,7	3,7	0
Cataluña	2,2	4,1	4,7	0
C. Valenciana	2,2	5,2	6,5	1
Extremadura	2,8	9,5	8,1	3
Galicia	1,9	5,3	4,9	0
Madrid	2,0	4,5	4,9	0
Murcia	2,2	5,3	5,7	0
Navarra	1,5	2,4	2,6	0
País Vasco	1,8	5,2	4,9	0
La Rioja	1,6	3,2	2,9	0
ESPAÑA	2,3	5,9	5,8	

Fuente: EPA, segundos trimestres.

Para finalizar este análisis, hemos procedido a tratar de detectar colectivos específicos en riesgo de exclusión, analizando las características de los hogares. Dicho análisis nos ofrece tres grupos. Un primer grupo estaría formado por hogares en que la persona de referencia es un varón cuyo principal problema radica en la situación de desempleo y que tiene un nivel de estudios inferior a la media. El factor de exclusión es, por tanto, fundamentalmente laboral. Un segundo

[6]
Para ello, hubo que agregar todas las observaciones de la EPA en el periodo 1992-2004 porque el número de casos de hogares excluidos es muy reducido en la muestra de la EPA de cada año dentro de cada comunidad autónoma, por lo que el cruce del tipo de hogar (vulnerable o no vulnerable) por cada una de las comunidades (especialmente las más pequeñas) no arrojaría resultados estadísticamente fiables.

grupo se caracteriza por tratarse de personas solas, principalmente mujeres, en edad de jubilación y cuya situación predominante es la inactividad, lo que hace depender sus ingresos de otras fuentes distintas de las laborales. Por último, un tercer grupo estaría formado por hogares en los que los factores asociados a la exclusión no están relacionados con la situación de desempleo o de inactividad de las personas de referencia, sino con problemas para que el empleo de las mismas (asociado a puestos de baja cualificación) garantice los ingresos suficientes para posibilitar la cobertura de las necesidades básicas. Este aspecto puede estar relacionado con empleos estables de bajos salarios, pero también con la sucesión de empleos temporales que no aseguran una verdadera carrera laboral [7]. Sobre este último aspecto profundizamos a continuación.

3. ¿Cómo de importante es el «atrapamiento» en la temporalidad?

La extensión de los contratos temporales en España desde finales de los ochenta se vio en un primer momento como una forma de luchar contra el elevado desempleo (y en especial el paro de larga duración y las dificultades de inserción en el mercado de trabajo). No obstante, la resistencia de la tasa de temporalidad a bajar por debajo del 30% ha llevado cada vez más a plantear que este amplio recurso a la contratación temporal podría estar generando problemas serios a distintos colectivos e incluso a la economía en su conjunto (Toharia, 2005). Una de las cuestiones que centra ese debate es la posibilidad de que haya personas atrapadas de forma permanente en la temporalidad, con las consiguientes dificultades para tener una carrera laboral digna de tal nombre, formar una familia, etc. Análisis previos realizados para el conjunto de los trabajadores temporales (Toharia y Malo, 2000; Malo y Mato, 2007) nos mostrarían que no es posible decir que en España exista un fenómeno generalizado de atrapamiento en la temporalidad, pero tampoco excluyen la posibilidad de que sea un problema que afecte a ciertos grupos de trabajadores. Para ver en la tabla esta cuestión hemos realizado un análisis de las trayectorias laborales de los trabajadores mediante el uso de datos del Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo. Los datos utilizados corresponden a una extracción en 1998, de manera que a partir del primer contrato observado (temporal o indefinido) para cualquier individuo en dicho año se le sigue hasta enero de 2005. La realización de la extracción en 1998 hace que todo el análisis se corresponde en exclusiva con el marco normativo que en 1997 alteró los incentivos para la firma de contratos indefinidos y los mismos tipos de contrato, incluyendo el contrato indefinido de fomento del empleo[8], y termine antes de la última reforma llevada a cabo en 2006[9].

Como primera aproximación vamos a analizar por separado a aquellos cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal y no vemos que alcancen ningún contrato indefinido en el intervalo de tiempo de que disponemos, y aquellos que eran temporales en su primer contrato observado en 1998 y en algún momento hasta enero de 2005 consiguieron algún con-

[7]
En este sentido, Toharia *et al.* (2007) con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida encuentra que, aunque los asalariados muestran una tasa de riesgo de pobreza inferior al resto de los individuos, entre ellos existe una gran heterogeneidad, ya que ciertas características de los puestos, como tener un contrato temporal, trabajar pocas horas o hacerlo en puestos manuales no cualificados, se encuentran asociadas a tasas de riesgo de pobreza (tanto relativa como grave) más elevadas.

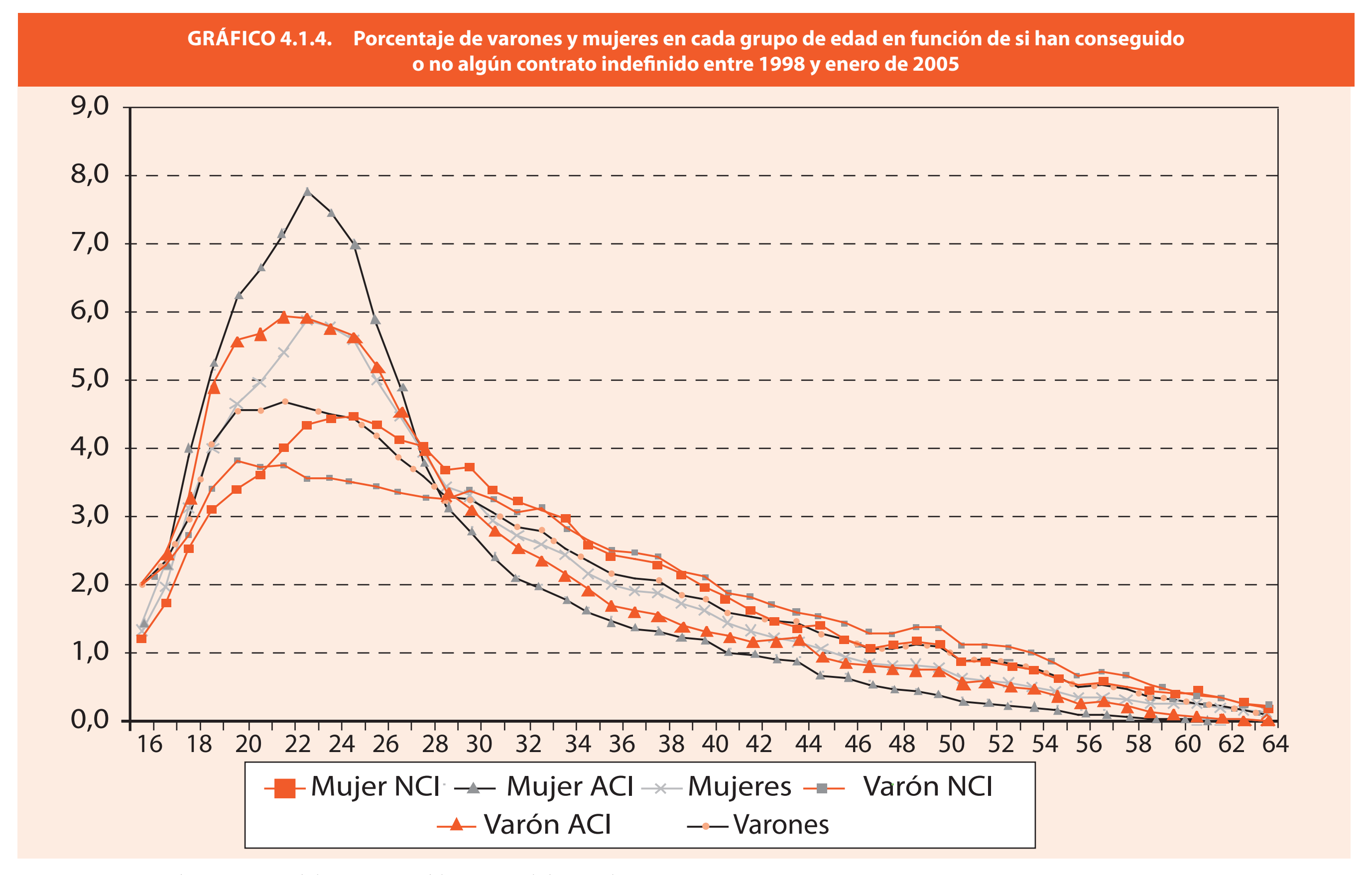
[8]
Para el actual análisis hemos seleccionado a aquellos individuos cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal. Así pues, la muestra seleccionada no tiene por qué ser representativa del stock de temporales del año 1998 y, por tanto, no debe interpretarse ningún resultado como seguimiento de un grupo representativo de todos los que tenían un contrato temporal en 1998. La muestra es representativa de aquellos que hicieron una transición al empleo temporal desde cualquier situación en 1998 y es a estos a los que seguimos a lo largo del tiempo. Dada nuestra base de datos (que recoge firmas de contratos, es decir, entradas en empleos), tan sólo pueden obtenerse muestras representativas de transiciones de ciertos momentos del tiempo.

[9]
Puede decirse, a nuestro juicio, que la reforma de 2006 no introdujo innovaciones de fondo, sino que siguió los pasos de la de 1997. No obstante, sí que alteró detalles posiblemente de importancia para fomentar un uso de la contratación indefinida evitando problemas que tenían las bonificaciones anteriores.

trato indefinido (incluso aunque lo perdieran después). El grupo que no logra ningún contrato indefinido es el que denominamos como recurrente en la temporalidad (o potencialmente «atrapado» en la temporalidad)[10].

El primer dato relevante es que el 56 % de las personas cuyo primer contrato observado en 1998 era temporal no se aprecia que alcancen un contrato indefinido en todo el periodo estudiado (que abarca siete años)[11].

GRÁFICO 4.1.4. Porcentaje de varones y mujeres en cada grupo de edad en función de si han conseguido o no algún contrato indefinido entre 1998 y enero de 2005



Fuente: Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo.

[10]
Para una perspectiva diferente de cómo medir y analizar el atrapamiento en la temporalidad, véase Cebrián y Toharia (2007).

[11]
Hay que mencionar que es posible que no todos ellos permanezcan en una situación de precariedad, ya que, como se mencionó más arriba, estas personas podrían haber pasado en algún momento del periodo a tener un puesto de trabajo como funcionarios en la Administración pública. No obstante, sí que podemos tratar este porcentaje como un límite superior de la posibilidad de atrapamiento. Ahora bien, siempre recordando que la noción de atrapamiento remite a una valoración individual de involuntariedad de la situación temporal, como algo no buscado ni aceptado por quien tiene una relación laboral bajo un contrato temporal.

El Gráfico 4.1.4 muestra que hay pocas diferencias por sexo, si bien parece que los varones están algo más presentes en el grupo de los temporales que no logran un contrato indefinido que en el grupo que sí lo alcanza alguna vez (66,9% frente a 65,4%). De los 32 a los 42 años los varones y las mujeres que nunca tienen un contrato indefinido tienen distribuciones muy semejantes. Pero antes de dicha edad, los varones de dicho grupo son algo más numerosos hasta los 22 años y hay una concentración claramente mayor de mujeres entre los 23 y los 31. Finalmente, a partir de los 43, los porcentajes de los varones son siempre ligeramente superiores a los de las mujeres.

El Gráfico 4.1.4, pues, mostraría en general que los temporales que logran un contrato indefinido tienen una integración en el mercado de trabajo que acaba estabilizándose (al menos en el sentido jurídico de lograr un contrato indefinido). Sin embargo, los que no alcanzan un contrato indefinido en este periodo de siete años no parecen ser meramente un grupo de jóvenes con una integración fallida en el mercado laboral, ya que a pesar de una concentración algo más alta entre los 21 y los 30 se encuentran muy distribuidos en todas las edades (hasta los 50 años). Con todo, no conviene olvidar que hasta los 30 años se encuentra la mitad de todos los miembros de este grupo de temporales que no encuentra ningún contrato indefinido. En todo caso, por sexo hay diferencias relevantes. Las mujeres «vulnerables» al atrapamiento (las que nunca han tenido un contrato indefinido) presentan una concentración entre los 22 y los 32 años muy superior a la de los varones y, desde luego, están mucho más dispersas entre todos los niveles de edad que las mujeres que han conseguido algún contrato indefinido en algún momento del periodo de observación. Por lo que respecta a los varones «vulnerables» al atrapamiento, se caracterizan por estar, respecto de las mujeres del mismo grupo, algo más concentrados por debajo de los 22 años y por encima de los 42, y también están mucho más dispersos por edades que los varones que en algún momento han conseguido alcanzar un contrato indefinido. Si pensamos en el contrato temporal como una fase previa a la estabilización de la carrera laboral y el mantenimiento de la temporalidad como un cierto fracaso o riesgo de fracaso de esa estabilización, los varones tienden a estar atrapados cuando se salen de las edades habituales de estabilización de la vida (antes de los 22 y por encima de los 42), mientras que en las mujeres la mayor acumulación de la temporalidad se daría precisamente en la fase en la que se pensaría que el propio desarrollo de la biografía personal y laboral lleva hacia una cierta estabilización.

En cuanto al nivel de estudios (Tabla 4.1.2), los temporales que logran algún contrato indefinido están más presentes en los niveles de estudio más elevados. Lo más llamativo es que casi la mitad de los que no alcanzan algún contrato indefinido son personas sin estudios (algo que en el otro grupo sólo sucede para la cuarta parte). Cabe interpretar, pues, que los estudios (en especial los universitarios) protegen del atrapamiento en la temporalidad. Si, como es habitual, asociamos la falta de estudios al desempeño de trabajos de baja cualificación y normalmente mal remunerados, tendremos que el atrapamiento en la temporalidad (aunque puede afectar a todos) sería un riesgo mucho mayor para los que carecen de titulación alguna y son fácilmente sustituibles por otros trabajadores en sus puestos de trabajo.

Tabla 4.1.2. Temporales en función del logro de algún contrato indefinido por nivel de estudios. Periodo: 1998-enero 2005

	ALGÚN CONTRATO INDEFINIDO		
ESTUDIOS	No	Sí	Total
Sin estudios	47,5	26,8	38,5
Obligatorios	33,1	38,4	35,4
Form. Prof.	7,2	13,2	9,8
Bachillerato	6,8	11,5	8,8
Universidad	5,4	10,1	7,5
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Registro de Contratos del SPEE.

La Tabla 4.1.3 nos muestra el logro de algún contrato indefinido en función de la comunidad autónoma de residencia en el primer contrato observado (temporal) en 1998. Obviamente, esta distribución se ve afectada por la distribución territorial de los trabajadores, por eso la interpretación debe hacerse en comparación con la última columna, que nos da precisamente esa distribución territorial de todos los individuos. Esto es lo que hemos hecho en el Gráfico 4.1.5, donde se representa la importancia o tamaño relativo en porcentaje de tener algún contrato indefinido o no tener ninguno en comparación con el peso de esa comunidad autónoma en el total[12]. Así, se aprecia que es Andalucía donde la no obtención de un contrato indefinido tiene una mayor importancia relativa: mientras que en Andalucía se encuentra casi la cuarta parte de los trabajadores (temporales) de la muestra, la tercera parte de los que no encuentran ningún contrato indefinido se encuentran en Andalucía (lo cual supone que los que no alcanzan ningún contrato indefinido en Andalucía están un 37,9% por encima del peso de los temporales de Andalucía en el total de España). Además, cabe resaltar que, junto con Extremadura, se trata de la mayor diferencia observada, quedando muy lejos de las siguientes comunidades. Para el caso de los que alcanzan algún contrato indefinido, las regiones que tienen diferencias positivas más elevadas son Navarra, Cataluña y Madrid. Resulta inmediato advertir que ambos extremos están, respectivamente, entre las regiones con tasas más altas y más bajas de temporalidad, lo cual es un indicio de que más allá de las características estrictamente individuales que puedan afectar a quedar atrapado en la temporalidad probablemente el entorno del mercado de trabajo regional desempeña un papel importante.

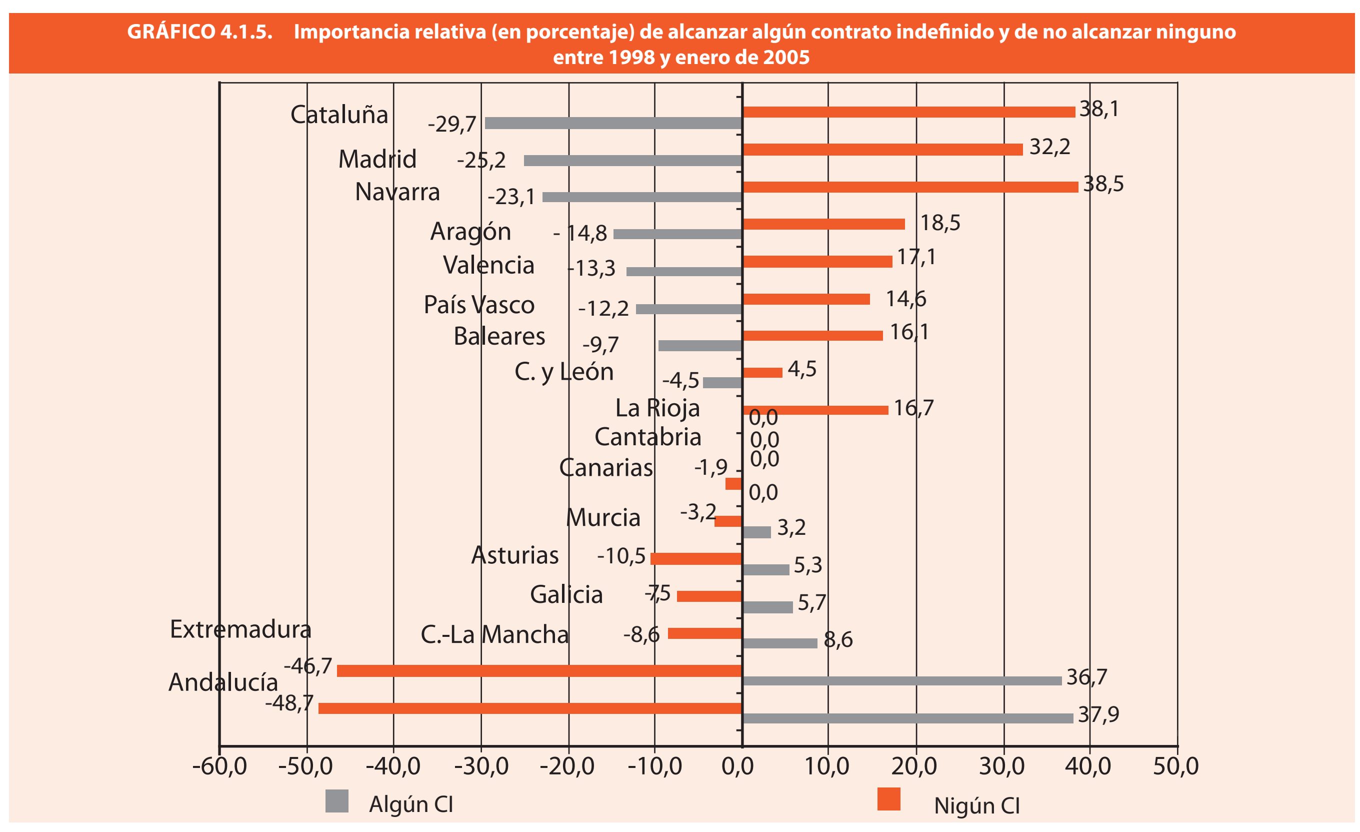
Tabla 4.1.3. Temporales en función del logro de algún contrato indefinido por comunidades autónomas. Periodo: 1998-enero 2005

	ALGÚN CONTRATO INDEFINIDO		
CC. AA.	No	Sí	Total
Andalucía	32,0	11,9	23,2
Aragón	2,3	3,2	2,7
Asturias	2,0	1,7	1,9
Baleares	2,8	3,6	3,1
Canarias	5,2	5,1	5,2
Cantabria	1,1	1,1	1,1
Cast.-La Mancha	3,8	3,2	3,5
Castilla y León	4,2	4,6	4,4
Cataluña	10,9	21,4	15,5
Valencia	9,1	12,3	10,5
Extremadura	4,1	1,6	3,0
Galicia	5,6	4,9	5,3
Madrid	8,6	15,2	11,5
Murcia	3,2	3,0	3,1
Navarra	1,0	1,8	1,3
País Vasco	3,6	4,7	4,1
La Rioja	0,6	0,7	0,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Registro de Contratos del SPEE.

[12]
Por ejemplo, en Cataluña tenemos el 10,9% de todos los que firmaron un contrato temporal en 1998 y que no han conseguido ningún contrato indefinido hasta enero de 2005 (primera columna de la Tabla 4.1.3). Esta es la concentración más alta después de Andalucía. Ahora bien, en el total de la muestra Cataluña representa el 15,5 de todos los casos (columna 3 de la Tabla 4.1.3). El dato del Gráfico 4.1.5 nos dice que la representación de los que nunca alcanzan un contrato indefinido es un 29,7% inferior (por lo cual tiene un signo negativo delante). Es decir, en Cataluña vemos aparentemente «muchos» individuos sin alcanzar un contrato indefinido, pero son «pocos» cuando los comparamos con la cantidad total de individuos que hay en Cataluña.

GRÁFICO 4.1.5. Importancia relativa (en porcentaje) de alcanzar algún contrato indefinido y de no alcanzar ninguno entre 1998 y enero de 2005



Fuente: Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo.

Por lo que respecta al número de contratos que tienen los individuos a lo largo del periodo de observación, cabría pensar que aquellos que no logran un contrato indefinido tienen una trayectoria laboral con una cantidad de contratos sensiblemente más alta. Aunque los datos confirman la intuición descrita, la diferencia es muy pequeña entre ambos grupos. Durante el periodo de siete años observados, la media de contratos que tienen los que no logran un contrato indefinido alcanza 12,5 (y la mediana 8 contratos), mientras que los que consiguen algún contrato indefinido tienen 9,8 (y la correspondiente mediana es de 7 contratos). Así pues, la diferencia en la movilidad de las trayectorias laborales de ambos grupos (en cuanto a número de contratos) no parece muy grande. En promedio esto significaría, para un periodo de siete años una duración media de casi siete meses frente a una duración media de casi nueve meses, algo que a priori no parece que pueda llegar a marcar grandes diferencias. Las razones pueden estar relacionadas con que la distinción jurídica entre contratos «estables» (indefinidos) e «inestables»(temporales) puede ser bastante menos clara empíricamente de lo que parece jurídicamente.

Hemos visto que el número medio de contratos de aquellos temporales en 1998 que alcanzaban un contrato indefinido hasta enero de 2005 era sólo ligeramente más bajo que el de los que nunca lograban dicho tipo de contrato. Como esto apunta a que posiblemente existe una movilidad no desdeñable entre los indefinidos, hemos analizado también a aquellos trabajadores que firmaron un contrato indefinido en 1998 y hemos seguido su trayectoria laboral hasta 2005. Este seguimiento nos ha permitido estimar que el 39,4% de los que firmaron un contrato indefinido en 1998 lo «pierden» durante el periodo de observación. No obstante, conviene recordar que esto no significa necesariamente inestabilidad, puesto que algunos pueden haber saltado de un contrato indefinido a otro contrato indefinido en pos de una mejora en su carrera

laboral. Dicho con otras palabras, no tienen por qué corresponder todos ellos a despidos que supongan un corte brusco e inesperado en su carrera laboral[13].

Este dato agregado se ofrece en la Tabla 4.1.4 para distintas categorías de contratos indefinidos y en función de los contratos que alcanzan posteriormente. Vemos con claridad que no todos los contratos indefinidos son igual de «estables» [14]. Los que tienen un mayor porcentaje de mantenimiento del contrato indefinido inicial son aquellos que proceden de conversiones (alcanzan el 70,2 por ciento). A este le siguen los indefinidos fijos discontinuos (67,7%) y los indefinidos ordinarios (62,1%). Son los indefinidos «de la reforma de 1997» los que tienen un porcentaje de mantenimiento del contrato inicial más bajo (con la excepción del indefinido a tiempo parcial, que es un contrato relativamente poco utilizado). Pero, adicionalmente, estos indefinidos «de la reforma de 1997» también tienen el porcentaje más elevado de paso a contratos temporales tras la pérdida del contrato indefinido inicial, mientras que para los que inicialmente eran conversiones tienen un porcentaje de temporalidad posterior semejante a los que inicialmente tenían un contrato indefinido.

Tabla 4.1.4. Porcentaje de trabajadores que mantienen/pierden el contrato indefinido inicial según distintas características iniciales. Individuos con contrato indefinido firmado en 1998

	TIPO DE CONTRATO INICIAL EN 1998					SEXO	
	Indef. ordinario	Ind. Ley 63/97	Convers.	Indef. t. parcial	Indef. fijo disc.	Mujeres	Varones
No pierden el contrato inicial	62,1	53,5	70,2	38,8	67,7	63,0	59,4
Pierden el contrato inicial y:							
—Alcanzan temporal	21,4	33,2	20,3	35,0	17,5	23,4	27,3
—Alcanzan indefinido	16,5	13,3	9,5	26,2	14,9	13,6	13,4

Fuente: Registro de Contratos del Servicio Público Estatal de Empleo.

[13]
Adicionalmente, nótese que esta cifra no significa que el 39% de todos los que eran indefinidos en 1998 perdieron después su contrato, sino que se trata del 39% de los que firmaron un nuevo contrato indefinido en 1998.

[14]
Por contrato indefinido ordinario entendemos el que viene existiendo desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores y que en caso de despido improcedente (disciplinario o económico objetivo) lleva aparejada una indemnización de 45 días de salario por año trabajado. El indefinido a tiempo parcial sería igual, pero con una jornada inferior a la normal. Por contrato indefinido de la Ley 63/1997 nos referimos al Contrato Indefinido de Fomento del Empleo, que incluye ciertas bonificaciones para la empresa, y que en caso de despido económico objetivo improcedente conlleva una indemnización de 33 días de salario por año trabajado. Los contratos indefinidos por conversión incluyen también bonificaciones para las empresas y se trata de contratos indefinidos de fomento del empleo, pero que se hacen a trabajadores que ya tenían un contrato temporal en la misma empresa. El contrato indefinido fijo discontinuo es un contrato de duración indeterminada que se concierta para realizar trabajos que tengan el carácter de permanentes pero discontinuos a lo largo del tiempo y no se repitan en fechas ciertas, dentro del volumen normal de actividad de la empresa. Durante el tiempo de inactividad del contrato los trabajadores pueden solicitar la correspondiente prestación o subsidio por desempleo si han acumulado derechos para ello o trabajar en otras empresas.

En definitiva, no todos los contratos indefinidos son igual de «permanentes». Si tomamos los indefinidos ordinarios como la principal referencia (pues no han sido alterados por la reforma del mercado de trabajo de 1997 ni por la más reciente de 2006), los indefinidos procedentes de conversiones son más estables. La razón que seguramente hay detrás de esta estabilidad es que los empresarios los conocen bien cuando se produce la conversión en indefinidos, pues ya los han tenido en su empresa como temporales y las empresas con ese contrato indefinido están haciendo una apuesta con bastante menos riesgo gracias a esa especie de periodo de prueba que les ha proporcionado el contrato temporal previo. Sin embargo, los otros contratos indefinidos de la reforma son más inestables que los ordinarios. Dado que posteriormente estos enlazan con mucha mayor frecuencia con contratos temporales, parece que estos contratos indefinidos suponen una especie de situación intermedia entre lo que supone un contrato indefinido ordinario y lo que supone tener una trayectoria laboral de contratos temporales.

Como bien ha señalado Garrido (1996), el reparto familiar y generacional del paro y de la temporalidad dista de ser igualitario, de manera que el paro y los contratos temporales están fuertemente concentrados en los hijos e hijas y los cónyuges (principalmente mujeres). Por tanto, un análisis completo del atrapamiento debería incluir también las características familiares de los individuos, algo que, desafortunadamente, no es posible hoy en día teniendo en cuenta las bases de datos disponibles.

Ahora bien, los datos sobre trayectorias laborales nos informan de un riesgo cierto de que haya trabajadores para los cuales la temporalidad se ha convertido en una situación de riesgo y de vulnerabilidad que, sin ser típicamente de exclusión (pues tienen un trabajo), sí que puede estar asociada a problemas económicos y sociales de largo plazo. Esta información es más preocupante si tenemos en cuenta que algunos de los nuevos contratos indefinidos introducidos con la reforma de 1997 no suponen una estabilización en la trayectoria laboral como la que suele estar asociada popularmente con la noción de contrato indefinido.

4. La evolución de la política de mercado de trabajo y los riesgos de exclusión

La promoción del empleo siempre es un componente clave de cualquier conjunto de medidas dirigidas a luchar y/o prevenir las situaciones de exclusión. Sin embargo, decir que «la mejor política social consiste en crear empleo» sólo es una parte de la historia, porque no todo el mundo consigue empleo con igual facilidad cuando hay oportunidades de empleo ni todo empleo es igual de bueno para escapar de manera efectiva del riesgo de exclusión. Pero, además, la propia puesta en marcha de las políticas a lo largo del tiempo puede estar relacionada con la generación de nuevos riesgos de exclusión a partir del mercado de trabajo. Vamos a presentar un análisis de la evolución reciente de las políticas de mercado de trabajo en España en relación con los riesgos de exclusión atendiendo a dos grandes cuestiones: en primer lugar, cómo se ha pasado de que la lucha contra el paro sea el gran objetivo a que lo sea la disminución de la temporalidad, y, en segundo lugar, el cambio del énfasis de las políticas pasivas hacia las políticas activas de mercado de trabajo.

4.1. Del paro a la temporalidad como riesgo de exclusión

Podríamos establecer una sucesión de los objetivos de las reformas laborales, en cuanto a su eventual relación con la generación de riesgos de exclusión a partir del mercado de trabajo. Al inicio de los años ochenta del siglo anterior el gran problema era la elevadísima tasa de paro (la más alta de los países de la OCDE durante bastantes años). Para intentar disminuirla y también para atacar el paro de larga duración, en 1984 se introduce el Contrato Temporal de Fomento del

Empleo. Ya existían con anterioridad los contratos temporales, pero la introducción de este contrato permitió su uso para necesidades no temporales de las empresas. Estas aprendieron con gran rapidez a usar esta vía de flexibilidad, que fue concebida como flexibilidad de entrada al empleo (para así disminuir el paro y reducir el riesgo de caer en el paro de larga duración fomentando el empleo), pero que en realidad ha sido un instrumento de flexibilidad en la salida del empleo (porque supuso una rebaja muy sustancial de los costes de despido). La extensión del uso de los contratos temporales llevó a que la tasa de temporalidad superara a principios de los años noventa el 30% y comenzaran a aflorar problemas como el retraso en la emancipación de los jóvenes, dificultades de los trabajadores temporales para endeudarse, alta siniestralidad asociada con los trabajadores temporales, etc.

Estos nuevos problemas (junto con el inicio de una fase de gran crecimiento del empleo) llevan a que el énfasis de la reforma de 1997 ya no sea primordialmente el paro, sino la lucha contra la temporalidad, buscando atenuar los problemas generados por la temporalidad no con medidas conducentes a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los temporales, sino con medidas para que se conviertan en indefinidos a los temporales y a que en un mayor número de casos las contrataciones iniciales ya se hagan mediante contratos indefinidos. El principal «enemigo» (en nuestro caso, el creador de riesgos de exclusión) ya no es la falta de acceso al empleo, sino la falta de calidad del mismo, algo que se ha repetido (en cuanto a espíritu) en la reforma de 2006. No deja de ser irónico que estas dos reformas se hayan dirigido a frenar el «éxito desmedido» de la de 1984, que no tuvo un impacto apreciable sobre el empleo [15] aunque seguramente frenó la extensión del problema de larga duración (Toharia y Malo, 2000).

Pero ¿cuál está siendo el impacto de las reformas que han tratado de disminuir la temporalidad? Por un lado, ha pasado poco tiempo desde la reforma de 2006 como para poder hacer una evaluación de sus efectos; además, aunque ha transcurrido un periodo de tiempo más largo, tampoco tenemos una evaluación completa de los efectos de la reforma de 1997 más allá del aumento observado en el número de contratos indefinidos celebrados, que, sin embargo, apenas tuvo un impacto sensible sobre la tasa de temporalidad (Toharia, 2005). Ahora bien, hemos podido ver anteriormente que a pesar de tal reforma en pro de los contratos indefinidos hay una situación no generalizada pero tampoco desdeñable de carreras laborales ancladas en la temporalidad, para las cuales el riesgo de caer en la exclusión puede convertirse en algo cierto. El análisis del epígrafe anterior también nos ha mostrado que no basta con crear una categoría jurídica de contrato indefinido y pensar que eso es suficiente para lograr la estabilidad laboral, pues parte de los contratos indefinidos de la reforma de 1997 están asociados a una menor estabilidad que los contratos indefinidos ordinarios, mientras que otros (los que son fruto de conversiones) son más estables que los indefinidos ordinarios. Así pues, las medidas no deberían incidir sólo en promover la firma de contratos que se llamen indefinidos, sino que de hecho se produzca la deseada estabilidad laboral. Usando una terminología acuñada por Garrido (1996), la clave está en la *estabilidad empírica*, aunque el contrato se llame indefinido. La reforma de 2006 incidió en la misma línea alterando ciertos detalles de las bonificaciones. Se ha ido observando al igual que antes una cantidad importante de nuevos contratos indefinidos, junto con una cierta caída (muy suave) de la tasa de temporalidad (caída que podría deberse tanto a la reforma como a otros factores).

Una cuestión que se ha apreciado desde la reforma de 1997 (relevante desde el punto de vista de las políticas porque afecta al comportamiento del sector público ante la temporalidad) es que al desagregar la tasa de temporalidad entre el sector público y el privado, en el primero no caía, mientras que sí lo hacía en el segundo (Dolado *et al.*, 2002). Se ha señalado a una política de promoción de empleo como una colaboradora fundamental en la creación de esa diferencia entre sector público y privado. Se trataría de las iniciativas locales de empleo, las cuales cubren una amplia gama de acciones que implican subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local y el impulso de proyectos y empresas en ese ámbito. En algunas

[15]
El impacto de la reforma de 1984 sobre el empleo se estimó a principios de los noventa como significativo aunque pequeño (Segura *et al.*, 1991).

de estas medidas y planes se contrata a demandantes de empleo para frenar el desempleo de forma local, pero dado que esos planes tienen una vinculación clara con el presupuesto anual de las administraciones públicas (pues se trata de subvenciones) esos puestos de trabajo son temporales, aunque una persona pase a lo largo de los años por diferentes medidas y planes dependientes de la misma administración (en ocasiones realizando tareas muy semejantes año tras año). Habría que rediseñar este tipo de medidas (dirigidas al fomento del empleo de personas que encajan muchas veces en el perfil de los vulnerables a la exclusión) para que puedan ser contratadas mediante figuras estables cuando esas iniciativas locales cubran tareas realmente continuas a lo largo del tiempo, dotando de la forma jurídica del contrato indefinido a esta estabilidad empírica.

Podría considerarse que haber pasado del objetivo de luchar contra el paro al de disminuir la temporalidad es un éxito en sí mismo, pues significaría que ahora sólo tenemos que enfrentarnos a un eventual generador de exclusión «de segundo orden» (pues es un problema de calidad del empleo y no de falta de acceso al empleo). No obstante, la cuestión clave es si este cambio de objetivos no se verá revertido otra vez con la llegada de la crisis en ciernes y deberíamos preguntarnos si el paro no habrá dejado de ser un gran generador de exclusión sólo gracias a la evolución positiva general de la economía y al gran proceso de creación de empleo acaecido en los últimos años.

4.2. De las políticas pasivas a las políticas activas

Desde inicios de la pasada década en la UE se ha extendido la idea de que el diseño de las políticas de mercado de trabajo debería ir disminuyendo el peso de las pasivas (destinadas al sostenimiento transitorio de rentas cuando no se tiene un empleo) incrementando de manera simultánea la importancia de las activas (dirigidas a facilitar y acelerar el regreso de los desempleados a un puesto de trabajo). Es el discurso político de la «activación de las políticas», que es parte explícita de las ideas que hay detrás de la Estrategia Europea de Empleo desde hace años. No es fácil realizar este tipo de reorientación, en gran medida porque el gasto presupuestario en las políticas pasivas (sobre todo las prestaciones y subsidios por desempleo) tiene una gran relación con el ciclo económico: aumenta en las recesiones y disminuye en las expansiones. No obstante, en nuestro país se observa una tendencia clara hacia un mayor peso de las políticas activas en comparación con las pasivas (Alujas, 2003).

En relación con la lucha contra la exclusión, tan importantes son las políticas pasivas como las activas, ya que las primeras proporcionan una renta regular (primer paso para poder cubrir las necesidades elementales), mientras que las segundas ayudarían a sustituir esa renta regular proporcionada por el Estado por una renta regular obtenida directamente por los individuos en el mercado de trabajo. Las Rentas Mínimas de Inserción tienen, al menos en buena parte de los casos, esta doble vertiente, pero su concepción original se hace desde la política social y no desde la política general de mercado de trabajo.

Dentro de la política general de mercado de trabajo, existe una medida que tiene en su mismo diseño esa combinación de política pasiva y activa. Se trata de la Renta Activa de Inserción (RAI), nacida en 2000. La RAI consiste en unir medidas políticas activas de empleo, gestionadas por los servicios públicos de empleo, y la percepción de una prestación económica (gestionada por también por los servicios públicos de empleo). Pretende incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo. Pueden ser beneficiarios de la RAI los que lleven desempleados más de doce meses, carezcan de rentas por encima del 75% del salario mínimo, no tengan derecho a prestaciones o subsidios por desempleo, mayores de 45 años y emigrantes retornados, personas con discapacidad (las cuales pueden no cumplir el requisito de la edad) o víctimas de violencia de género. Su tamaño actual es muy reducido

y sólo contamos con dos análisis de la misma (García Serrano y Toharia, 2002, y Toharia *et al.*, 2006). Aunque la evidencia existente no muestre a la RAI como «la» solución [16], este tipo de medida encajaría en la línea de atender a la gran heterogeneidad de situaciones de las personas en riesgo de exclusión, con la novedad añadida de unir políticas activas y pasivas.

Esta medida también puede verse desde la perspectiva de las tendencias actuales en la gestión de los servicios públicos de empleo hacia una mayor personalización de la intermediación laboral. Dada la amplia variedad de problemas distintos de las personas en situaciones de exclusión, esta tendencia no puede verse más que como un aspecto positivo de cara a frenar los riesgos de exclusión relacionados con el mercado laboral. En relación con los servicios de intermediación laboral y su relevancia para los colectivos en riesgo de exclusión, cabe señalar la consolidación de un modelo de colocación caracterizado por la coexistencia de sujetos públicos y privados y también por la descentralización territorial de la intermediación laboral (como consecuencia de la transferencia a las comunidades autónomas de la ejecución de las políticas activas y de la gestión de los servicios de empleo). Es conocido que los parados más difícilmente empleables (típicamente, colectivos potencialmente en riesgo de exclusión) están más concentrados en los servicios públicos de empleo que en los privados. Esto significa que los servicios públicos de empleo normalmente tienen que ayudar a buscar empleo y recualificar precisamente a los trabajadores para los que más difícil y costoso es realizar de forma exitosa la tarea de intermediación. Esto debería tenerse muy en cuenta tanto en las asignaciones presupuestarias como a la hora de medir la efectividad de los resultados de los servicios públicos frente a las agencias privadas de colocación.

Otro componente esencial de las políticas activas relacionado potencialmente con la disminución de los riesgos de exclusión es la formación y la cualificación. Su marco ha experimentado cambios en los últimos años, sobre todo como consecuencia del proceso de transferencia de competencias de la formación profesional ocupacional a las comunidades autónomas. Desde 1993, año en que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (FIP), la formación ocupacional tiene por objeto promover la inserción laboral de los demandantes de empleo a través de acciones de cualificación, recualificación o actualización de competencias profesionales: escuelas taller/casas de oficio, acciones de formación-empleo para desempleados menores de 25 años, acciones de formación-empleo para desempleados mayores de 25 años (con preferencia para mayores de 40 años), talleres de empleo y acciones cortas dirigidas a parados para distintos niveles (básicos y de carácter especializado). Los distintos planes de exclusión social elaborados por diferentes administraciones públicas incluyen indefectiblemente actividades de formación de distintos tipos, normalmente buscando la articulación con el marco nacional y autonómico de la formación. Como la formación es un modo de incrementar el capital humano, se presume que se mejoran de manera sensible las posibilidades de empleo de las personas en situación de exclusión, pero hay que insistir en que no contamos con evaluaciones propiamente dichas de la efectividad de las mismas para estos colectivos. Para la población en general, las evaluaciones de la formación suelen mostrar efectos positivos aunque muy reducidos, tanto a nivel nacional como internacional (Cueto y Mato, 2008). Es posible que para los colectivos en riesgo de exclusión este efecto positivo sea algo mayor, puesto que para ellos esa acumulación adicional de capital humano pueda suponer una diferencia mucho más importante para mejorar su acceso al mercado laboral, pero se trata tan sólo de una presunción.

Por último, hay que tratar de la promoción del empleo autónomo como política activa.

[16]
Los estudios sobre ocupabilidad de los parados registrados muestran que la probabilidad de acceder a un empleo de los beneficiarios de la RAI es muy baja y semejante a la de los beneficiarios del subsidio especial para mayores de 52 años (Toharia *et al.*, 2006).

Esta medida consiste en subvenciones y rentas de subsistencia para la promoción del empleo autónomo durante la puesta en marcha del proyecto, la bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social a preceptores de prestaciones por desempleo en su modalidad de pago único y el abono de cuotas empresariales a la Seguridad Social a los trabajadores incorporados a cooperativas o a sociedades laborales que hicieren uso del derecho a percibir la prestación de una sola vez. Como política para luchar contra el desempleo, las evaluaciones (Cueto, 2006) muestran que tiene escaso impacto, pues los negocios que se ponen en marcha suelen tener tasas de supervivencia muy bajas. La puesta en marcha y la gestión de un negocio viniendo desde una situación de desempleo no es tarea sencilla, y a no ser que, por alguna razón, se haya detectado un nicho de mercado altamente rentable, lo normal es que se necesite formación adicional y asesoría especializada para poder poner en marcha un negocio con posibilidades de éxito. Si a esto añadimos los problemas relacionados con las situaciones de exclusión, cabe aventurar que se trata de una opción problemática y difícil, a no ser que se acompañe de todo un conjunto de medidas de apoyo y seguimiento, tanto en la fase previa de preparación de la idea de negocio como en sus primeros pasos cuando definitivamente se pone en marcha.

En definitiva, sin que sea desdeñable ni prescindible el papel que pueden desempeñar las políticas activas de mercado de trabajo, el repaso ofrecido no da pie a proponer que sean la gran herramienta para frenar los riesgos de exclusión generados por el mercado (Toharia *et al.*, 2007). A nuestro juicio, igual que no basta con crear empleo para que se solucionen todos los problemas sociales (y menos aún los más graves), tampoco las políticas activas de mercado de trabajo por sí mismas pueden ser concebidas como la solución para eliminar los riesgos de exclusión, pues dichas políticas deben estar ligadas y coordinadas de manera coherente con la política social en general y con las políticas pasivas de sostenimiento de rentas.

5. Conclusiones

En este trabajo se ha abordado el estudio de las situaciones de exclusión en relación con el mercado de trabajo. Para ello, se ha realizado un análisis con los datos de la EPA para aproximarnos a la delimitación de quiénes son vulnerables a la exclusión, que se ha definido bien como: a) falta de acceso del hogar a ingresos procedentes del trabajo o del sistema de protección social; b) falta de acceso de la persona de referencia activa del hogar a un empleo indefinido a tiempo completo, o c) situación de paro de todos los miembros activos del hogar.

El tamaño de la exclusión vinculada al mercado de trabajo puede cifrarse en el 2%-3% si se utiliza el primer indicador y en el 4%-5% (de media en la última década) si se utiliza el segundo o el tercer indicador. Merece la pena señalar que estas estimaciones enmarcan la cifra de lo que otros autores han estimado como demanda potencial de rentas mínimas en España, que estaba ligeramente por encima del 3% a comienzos de la década de los noventa del siglo xx (Ayala, 2000).

Además, parece que existen ciertas variables que se encuentran correlacionadas con la situación de vulnerabilidad. Las variables relacionadas con la persona de referencia del hogar son ser mujer, tener menos de 35 años (aunque este límite de edad difiere según el indicador que se utilice), tener unos estudios básicos (bachiller elemental o menos) y estar desempleado. En cuanto a las variables del hogar, vivir en ciertas comunidades (Andalucía, Extremadura y Canarias) y en un hogar unipersonal activo (sin hijos) parece estar fuertemente correlacionado con la probabilidad de encontrarse en situación de exclusión (aunque el último resultado depende del indicador utilizado). En general, estos resultados coinciden con los obtenidos en diversos estudios sobre pobreza y exclusión realizados para el caso español. En este sentido, Toharia *et al.* (2007), con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, muestran que estar inactivo o parado (pero sobre todo parado) está correla-

cionado con una mayor probabilidad de que los individuos se encuentren en la pobreza relativa o en la pobreza grave.

Aunque una característica de las situaciones de exclusión es su gran heterogeneidad entre hogares e individuos, se pueden señalar cuatro grandes grupos. Un primer grupo estaría formado por hogares en que la persona de referencia es un varón cuyo principal problema radica en la situación de desempleo y que tiene un nivel de estudios inferior a la media. El factor de exclusión es, por tanto, fundamentalmente laboral, lo que exigiría actuaciones públicas que eviten el deterioro de las cualificaciones acompañadas de prestaciones monetarias que contribuyan al mantenimiento de rentas mientras se prolonga la situación de paro. Un segundo grupo se caracteriza por tratarse de personas solas, principalmente mujeres, en edad todavía activa pero cercana a la de jubilación o que ya ha superado esta, y cuya situación predominante es la inactividad, lo que hace depender sus ingresos de otras fuentes distintas de las laborales. En este caso, las posibles medidas de actuación irían en el sentido de asegurar una renta mínima a estos hogares hasta alcanzar el umbral de edad exigible para acceder a las prestaciones de la Seguridad Social. Un tercer grupo estaría formado por hogares en que los factores asociados a la exclusión no están relacionados con la situación de desempleo o de inactividad de las personas de referencia, sino con problemas para que el empleo de las mismas (asociado a puestos de baja cualificación) garantice los ingresos suficientes para posibilitar la cobertura de las necesidades básicas. Al tratarse de personas en edades potencialmente activas, en este caso las posibles actuaciones estarían dirigidas a mejorar la posición de dichas personas en el mercado de trabajo, haciendo hincapié en medidas de formación ocupacional. Un cuarto grupo sería el de los trabajadores «atrapados» en la temporalidad, si bien aquí conviene introducir ciertos matices. La medida en que esa situación se traduce en la generación de exclusión parece ser pequeña, probablemente por el peculiar reparto generacional de contratos temporales e indefinidos que se da en nuestro país (Garrido, 1996), afectando los primeros mayoritariamente a personas que no ocupan la posición de sustentadores principales en sus hogares. Ahora bien, la existencia de dicho colectivo y la inestabilidad de una parte de los «nuevos» contratos indefinidos suponen una llamada de atención para limitar los riesgos de la temporalidad. La lucha contra dichos riesgos no sólo iría en la dirección de incidir en la reducción de la temporalidad, sino también en la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores temporales.

Por último, cabe hacer una reflexión final sobre la inmigración extranjera. El cambio social más importante de este nuevo siglo en España es el gran incremento de la población de origen extranjero, fenómeno que está fuertemente centrado en el mercado de trabajo al concebirse como trabajadores que entran en el mercado de trabajo nacional (y no como inmigración de doblamiento, aunque, a veces, puedan terminar siéndolo de hecho con el paso del tiempo). En tanto en cuanto que miembros del mercado de trabajo, estarán afectados por los mismos vaivenes que los nacionales, pero al estar concentrados en las ocupaciones de más baja cualificación y mantener con más frecuencia contratos temporales (o estar incluso en la economía sumergida en el caso de los «sin papeles») no es difícil predecir que cualquier situación de crisis les afectará más que al resto de la población. Si a esto se une la carencia de una red familiar (porque pueda haber quedado en el país de origen precisamente dependiendo de las remesas que envía este trabajador) que apoye en situaciones transitorias de pérdida de empleo, nos encontramos ante situaciones de carencia de ingresos que fácilmente pueden desembocar en un alto riesgo de pobreza y de exclusión. Dado que la inmigración está concentrada de manera muy clara en determinadas zonas geográficas, el esfuerzo preventivo se podría focalizar en esos territorios. Ahora bien, en la medida en que los trabajadores extranjeros estén «normalizados» en el mercado de trabajo podrán acceder a los mecanismos protectores ya existentes en el mercado de trabajo español.

6. Bibliografía

Alujas, J. A. (2003): *Políticas activas de mercado de trabajo en España*. Colección Estudios, CES, Madrid.

Ayala, L. (2000): *Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados de bienestar. Un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Colección Estudios n.º 85, Consejo Económico y Social, Madrid.

Cebrián, I., y Toharia, L. (2007): *La temporalidad en el empleo: Atrapamiento y trayectorias*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Cueto, B. (2006): «Autoempleo, autónomos y economía social en España». *Perspectivas del Sistema Financiero*, 86, 35-48.

Cueto, B., y Mato, F. J. (2008):«Efectos de las políticas de formación a desempleados». *Revista de Economía Aplicada*, 16(46), 61-84.

Dolado, J. J.; García-Serrano, C., y Jimeno, J. (2002): «Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain». *Economic Journal*, 270-295.

García Serrano, C., y Malo, M. A. (2003): «Empleo e inserción laboral». En Aguilar, M.; Laparra, M., y Pérez B. (coords.): *La exclusión multidimensional en el espacio urbano. Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Consejería de Servicios Sociales, Comunidad de Madrid. 119-170.

García Serrano, C., y Toharia, L. (2002): «Valoración del Programa Inserción Laboral para Trabajadores Desempleados en Situación de Necesidad Mayores de 45 Años». *Estudio realizado para el Instituto Nacional de Empleo*.

Garrido, L. (1996): «La temporalidad, ¿pacto intergeneracional o imposición?». *La duración del contrato de trabajo*. Consejo Económico y Social, Madrid, 47-74.

Malo, M. A., y Mato, F. J. (dirs.) (2006): *La temporalidad en Asturias. Una aproximación desde el análisis de las historias laborales*. Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias, Oviedo.

Segura, J.; Durán, F.; Toharia, L., y Bentolila, S. (1991): *Análisis de la Contratación Temporal en España*. Ministerio de Trabajo, Madrid.

Toharia, L. (dir.) (2005): *El problema de la temporalidad: Un diagnóstico*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Toharia, L., y Malo, M. A. (2000): «The Spanish Experiment: Pros and Cons of the flexibility at the margin». Capítulo de Esping-Andersen, G., y Regini, M. (eds.): *Why deregulate? Dilemmas of labor market reform in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 307-335.

Toharia, L.; Prudencio, C. A., y Pérez Infante, J. I. (2006): «La Ocupabilidad de los Parados Registrados». Estudio elaborado para el Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE-INEM).

Toharia, L.; Albert, C; García Serrano, C.; Malo, M. A.; Davia, M. A.; Arranz, J. M. (2007): *Empleo e Inclusión Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Políticas y bienes sociales

4 2

Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas

Autores
Ana Arriba González de Durana
Daniel Guinea

4 Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

2 Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas

1. Introducción. Protección de rentas, exclusión social y pobreza
2. Desarrollo de los mecanismos de protección de rentas
3. Estructura, cobertura e intensidad de la protección por rentas: evolución de la última red protectora
4. Aproximación al papel de la protección de rentas en los hogares
5. Conclusiones
6. Bibliografía

1. Introducción. Protección de rentas, exclusión social y pobreza

Este apartado está dedicado al estudio de la protección que ofrecen las políticas y programas de transferencia de rentas que tienen por función la sustitución de ingresos del trabajo o la garantía de un mínimo de recursos económicos individuos y hogares. El objetivo es conocer cómo estos instrumentos protegen frente a la carencia o insuficiencia de los recursos, permitiendo acceder a y participar en los modos de vida propios de la sociedad española del siglo XXI. Es decir, se pretende estudiar el papel de estas prestaciones en la carencia de recursos económicos o pobreza, como una dimensión central en las trayectorias y procesos de exclusión social y su papel como redes o mallas de seguridad de ingresos frente a la pobreza. En cierto sentido, este apartado da continuidad al anterior al abordar el papel de las prestaciones en ausencia o insuficiencia de ingresos provenientes de la participación en el mercado de trabajo.

Se adopta para ello una perspectiva integrada sobre una serie de políticas que tienen en común ofrecer transferencias o prestaciones monetarias para la protección de la renta pero que tienen distinta naturaleza, que va desde el aseguramiento hasta la protección frente a la pobreza. Se trata de un área rica en análisis sobre diversas cuestiones, como sus efectos sobre la igualdad, su carácter progresivo o regresivo, su capacidad redistributiva entre distintas categorías sociales, su funcionamiento como sustituto de ingresos, la relación con las cotizaciones, la eficacia y eficiencia protectoras o su viabilidad futura (véase, por ejemplo, Gimeno, 2005, Sarasa, 2007). En este caso, nos acercaremos al estudio del papel de estas políticas en los ingresos y niveles de pobreza de los hogares y priorizaremos cuestiones propias de las políticas de garantía de mínimos, como su papel sobre los niveles inferiores de renta o la suficiencia de sus mínimos.

El apartado comienza dando cuenta de la evolución reciente de los esquemas españoles de protección de rentas. A continuación se analizan la población cubierta y los mínimos garantizados por estas prestaciones, así como su papel en los hogares, en especial en los hogares ubicados bajo el umbral de pobreza. Para ello recurriremos tanto a fuentes de información secundarias como a fuentes de datos administrativas que nos informan sobre los niveles de cobertura e intensidad protectora, así como datos procedentes de encuestas a población general.

2. Desarrollo de los mecanismos de protección de rentas

En España, los mecanismos de protección de rentas orientados a la necesidad originada por la ausencia, insuficiencia o pérdida de ingresos están enmarcados en sistemas de protección distintos (desempleo, pensiones, servicios sociales) bajo la responsabilidad de diferentes niveles de la administración pública que funcionan además bajo distintas lógicas protectoras. Para este trabajo hemos delimitado su ámbito al tomar en consideración únicamente las prestaciones destinadas a atender la carencia de ingresos o rentas de forma más o menos permanente o indefinida (pensiones, desempleo y asistencia social). Y hemos dejado aparte aquellas que están destinadas a sustituir ingresos de forma más temporal, en la mayoría de los casos hasta la reanudación de la relación laboral (esto es, incapacidad temporal por enfermedad y maternidad) y aquellas transferencias monetarias que no están destinadas al mantenimiento de ingresos (ayudas de dependencia, de transporte, becas, deducciones IRPF o becas).

El centro del sistema de protección social está constituido por la Seguridad Social, que ha evolucionado a partir de la continuidad institucional del sistema protector franquista (continuidad de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y puesta en marcha en 1967), fundamentalmente contributivo, basado en el mantenimiento de ingresos de los trabajadores y fragmentado en multitud de regímenes especiales. El origen de la protección por desempleo

(principal mecanismo protector de la población activa) se encuentra también en una normativa de 1961 (Ley 62/1961, de 22 de julio) que organizaba un seguro de mantenimiento de ingresos contributivo y de reparto de gestión pública. Más allá del sistema contributivo, la protección asistencial era prácticamente inexistente: las prestaciones asistenciales de vejez y enfermedad del Fondo de Asistencia Social eran escasas, de baja cobertura y de distribución discrecional.

El debate, central desde hace años en la evolución de los Estados de bienestar, referido a la reforma de los sistemas públicos de pensiones ha marcado su evolución en las últimas décadas. El principal asunto es la necesidad de organización económica y financiera debido a la presión que ejercen las transformaciones demográficas y los efectos económicos de la maduración de los sistemas de pensiones. Las reformas se han centrado en las condiciones de adquisición del derecho, en los niveles de la sustitución de ingresos y en los métodos de financiación (reparto o capitalización). Las opciones de fondo son el mantenimiento del sistema de reparto mediante reformas continuas o su transformación en un sistema mixto de capitalización o incluso en un sistema obligatorio de capitalización privada. De forma paralela, se ha ido aceptando por parte de la opinión pública española la inevitabilidad de la reforma para evitar una supuesta bancarrota del sistema. El debate político refleja la extensión de la esfera mercantil en el ámbito de las pensiones y la ruptura de un pacto histórico entre clases medias y clase obrera, más allá del debate sobre su viabilidad financiera (Rodríguez Cabrero, 2004).

Las reformas introducidas entre 1985 y 1995 reforzaron el carácter contributivo e innovaron las vías de financiación y los sistemas de gestión. Así, la Ley 26/1985, de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y Acción Protectora de la Seguridad Social, que trajo consigo la primera huelga general de la democracia referida a cuestiones del sistema de protección social, endureció el acceso y disminuyó la intensidad protectora al incrementar el número mínimo de años de cotización, ampliando el número de años para calcular la pensión y aumentando el control sobre las pensiones de invalidez. Por otra parte, se inició un itinerario de revalorización de las pensiones más bajas al introducir el incremento del IPC en la actualización de las cuantías mínimas de las pensiones. En 1985 se pusieron las condiciones para la creación de sistemas complementarios privados de pensiones. Posteriormente, la Ley de Planes y Fondos de Pensiones de 8/1987 organizó el espacio para un sistema libre y complementario de previsión, regulando el mercado de fondos de pensiones y estableciendo incentivos fiscales para su desarrollo.

Al mismo tiempo, las elevadas tasas de paro y el alargamiento de los periodos de desempleo condujeron a una significativa reforma de la protección del desempleo y, como se ha analizado en el apartado precedente, el impulso de la contratación temporal. La Ley 31/1984 sustituyó a la Ley Básica de Empleo 51/1980 ampliando la duración de los dos cauces de protección (prestación contributiva y subsidio asistencial) y los periodos de cotización considerados, la inclusión de nuevas situaciones en el subsidio y la utilización del SMI en el cálculo de los topes mínimos y máximos de las prestaciones. En 1983 se había creado el sistema de protección por desempleo para trabajadores eventuales agrarios de Extremadura y Andalucía (vinculado al Plan de Empleo Rural).

Tras una segunda huelga general en diciembre de 1988, comenzó un periodo de importante desarrollo de las prestaciones y del gasto social. Se creó el Ministerio de Asuntos Sociales con objeto de impulsar el desarrollo del área. El R. D. Ley 3/1989, de Medidas Adicionales de Carácter Social, introdujo mejoras en los subsidios de desempleo, en especial para los parados de larga duración mayores y/o con responsabilidades familiares y en las pensiones mínimas contributivas.

Al tiempo que las cifras de gasto social se incrementaban, se introdujeron dos políticas que supusieron el principal desarrollo de la última red de protección frente a la pobreza al proporcionar a ciertas categorías de la población española acceso a la protección asistencial de mínimos. En 1990, la Ley 26/1990 puso en marcha un sistema de pensiones asistenciales para ancianos y minusválidos en situaciones de necesidad

probada que carecen de acceso a la Seguridad Social contributiva y prestaciones económicas por hijo a cargo menores de 18 años o discapacitados para hogares con bajos ingresos y escasos o nulos recorridos contributivos (PNC). Esta normativa incluía además la gradual desaparición/sustitución de las prestaciones asistenciales del FAS y de la LISMI. La otra iniciativa fue la puesta en marcha entre 1988 (País Vasco) y 1995 (Islas Baleares), por parte de las administraciones autonómicas, de un conjunto de programas de rentas mínimas de inserción (RMI) dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión social como mecanismos de sus sistemas de servicios sociales.

Esta iniciativa forma parte de la trayectoria de asunción de responsabilidades por parte de las CC. AA. en la gestión de prestaciones de tipo asistencial (FAS y LISMI o PNC) y en el desarrollo de programas propios (RMI y ayudas complementarias a las PNC). Esta trayectoria tiene su origen en la división competencial generada en la Constitución española (1978), que disponía la asistencia social como competencia exclusiva de las 17 CC. AA. (art. 148; 1.20), mientras que la responsabilidad sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social correspondería al Gobierno Central. La indefinición del contenido del término asistencia social permitió a las CC. AA. incluir en sus Estatutos de Autonomía un gran número de servicios y funciones de asistencia social, servicios sociales, bienestar social, desarrollo comunitario y promoción social (véase el apartado dedicado a los servicios sociales en este mismo capítulo).

En la década de los noventa las transformaciones retoman una tendencia racionalizadora. Las reformas de la protección del desempleo persiguen la restricción del acceso y el recorte de los periodos y cuantías siguiendo pautas del Plan de Convergencia con la Comunidad Europea, que proponía cambios orientados a equilibrar la atención a los desempleados con la introducción de medidas de estímulo a la búsqueda de empleo y el equilibrio presupuestario. El Decreto Ley 1/1992, primero conocido como «decretazo», amplió el periodo de cotización requerido para la prestación, fomentó la búsqueda activa de empleo e introdujo la condicionalidad de la prestación a la participación en actividades de formación orientadas al empleo. En legislaciones posteriores se introdujo en las prestaciones la retención de IRPF y la cotización a Seguridad Social, se redujeron las cuantías mínimas de las prestaciones y subsidios (hasta el 75% del SMI) y se restringió la definición de familiares a cargo. Las modificaciones introducidas en el sistema institucional de las prestaciones por desempleo desde 1980 fueron sistematizadas e introducidas en el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social de 1994, la norma básica que actualmente regula el sistema de protección por desempleo[1].

En cuanto al sistema de pensiones desde mediados de los noventa, las reformas han seguido un camino de acuerdo y negociación entre gobierno, partidos políticos y agentes sociales para el mantenimiento, racionalización y viabilidad del sistema de protección social, en especial en el aseguramiento de su financiación. El proceso iniciado en 1993 en el Congreso de los Diputados, conocido como Pacto de Toledo (PT), significó una vía de consenso político para garantizar el sistema público de pensiones de reparto y el diagnóstico compartido sobre sus problemas, aunque no la unanimidad sobre las políticas a desarrollar en el futuro. La Ponencia abogó por hacer viable financieramente el sistema y avanzar en su articulación a través de la constitución de reservas, el retraso de la edad de jubilación, el alargamiento de los periodos de cálculo de las prestaciones, la evolución y mejora de las cotizaciones, el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, el refuerzo de los mecanismos de recaudación, la simplificación e integración de los regímenes especiales, así como la integración y refuerzo de la gestión. Financieramente ha consagrado la separación de los seguros sociales contributivos y la protección social no contributiva y asistencial. El PT ha permitido el mantenimiento del sistema de reparto reforzando su naturaleza equitativa y contributiva sin re-

[1]
Sobre la evolución de la prestación del desempleo hasta 1997 se ha seguido el trabajo de López y Melguizo, 1997.

nunciar a su función redistributiva y al principio de solidaridad al tiempo que se reconocen los sistemas complementarios.

Las medidas del PT de más fácil consenso se han ido desarrollando legislativamente: separación de fuentes de financiación, constitución de un Fondo Reserva, aumento de la proporcionalidad entre cotización y pensión, mejora de pensiones mínimas, el alargamiento del cálculo de la pensión o la flexibilización de la edad de jubilación. Otras están teniendo un desarrollo más complejo (reforma de regímenes especiales, financiación de la bonificación de creación de empleo). El último acontecimiento es la revisión del PT en el Acuerdo de Medidas en Materia de Seguridad Social de junio de 2006 entre el Gobierno y los agentes sociales (Gobierno, CC. OO., UGT, CEOE y CEPYME), realizado en la Ley 40/2007, que incluye medidas relativas a reorganización de la protección por incapacidad, ajuste entre cotización y prestación (exclusión de pagas extraordinarias del cómputo), medidas relativas a la jubilación anticipada por despidos y regulaciones, jubilación parcial y prolongación de la vida laboral y la atención a las nuevas realidades familiares (parejas de hecho, separación y divorcio) en las pensiones de viudedad. Asimismo, se ha avanzado en la racionalización de los regímenes especiales con la desaparición del Régimen Especial Agrario, que ha pasado a incluirse en el de Trabajadores Autónomos.

Hasta la actualidad se ha mantenido el acuerdo de todos los partidos políticos obtenido en 1995 para dar continuidad a un proceso de reforma permanente que evite medidas de ajuste impopulares o conflictivas y que garantice el sistema público de reparto a largo plazo. Esto no significa la desaparición de las tendencias a favor de la privatización o de la transformación en un sistema de capitalización, que son, por otra parte, medidas que ningún gobierno está preparado para adoptar tanto por pragmatismo político como por realismo económico. Este debate sobre las pensiones es general en diversos países de la UE desde los años noventa y en él también participa la Comisión Europea, que ha trazado una serie de objetivos para lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones basándose en la adecuación de las pensiones, su viabilidad financiera y su modernización para hacer frente a los cambios en las necesidades sociales.

En cuanto a la protección del desempleo, las reformas desde mediados los años noventa se han orientado a hacer frente a la temporalidad y al fomento del acceso al empleo. A lo que se añadieron las pautas marcadas por la Estrategia Europea de Empleo que reforzaron el papel de la participación en el mercado de trabajo como mecanismo de protección social. En el año 2000 se introdujo el programa anual de Renta Activa de Inserción (RAI) entre los subsidios de desempleo: orientada a parados de larga duración de más de 45 años, es la primera prestación dirigida a la activación de sus perceptores *(workfare)*.

En 2002 el gobierno inició una conflictiva reforma de la protección del desempleo que introducía nuevos requisitos para el acceso a las prestaciones, reducía drásticamente los subsidios agrarios y condicionaba la percepción de las prestaciones y subsidios a un compromiso de actividad (itinerarios de inserción, búsqueda activa y aceptación de colocación adecuada). Denominado también «decretazo» por la opinión pública, fue rechazado por los sindicatos y los partidos de izquierda y retirado a los pocos meses de su aprobación para ser reelaborado con una importante rebaja de sus condiciones.

La protección asistencial y en especial los programas de lucha contra la pobreza, las RMI autonómicas, han seguido tras su periodo de implantación en los años noventa un itinerario que se ha calificado como «travesía del desierto» (Laparra, 2004). Algunas CC. AA. han llevado a cabo reformas, reestructuraciones e incluso refundaciones de sus programas con resultados desiguales, mientras que otros han permanecido inalterados. Por lo general, las escasas iniciativas de interés han tenido lugar en los programas con mayor desarrollo previo. Así, el programa del País Vasco ha vivido distintos episodios de reforma que han reforzado tanto su intensidad como su cobertura protectora. Otras CC. AA. han emprendido reformas que han modificado el modelo al reconocer el derecho a unos ingresos mínimos y ampliar su cobertura protectora: casos de Asturias, Navarra o Madrid. En Cataluña se han distinguido dos itinerarios en el seno del propio programa: itinerarios protegidos e itinerarios hacia el empleo. La ciudad de Melilla incorporó en 2002

el Ingreso Melillense de Integración. Sin embargo, la mayor parte de las RMI sólo han sido objeto de pequeños ajustes en las condiciones de acceso y disfrute de las prestaciones.

En buena medida esta paralización podría encontrar una explicación en la tendencia a la redefinición de la lógica sobre la que se asientan las políticas de protección de rentas, según la cual estas pasan de ser concebidas como redes protectoras en situaciones de necesidad para convertirse en mecanismos impulsores (trampolines) de la participación social, especialmente laboral. Esta orientación se ha visto reforzada por la iniciativa europea a través de la Estrategia de Lisboa (junio 2000) y tiene que ver no sólo con la protección de la población potencialmente activa, como son las prestaciones y subsidios de desempleo o las RMI (Pérez Eransus, 2005; Moreno y Serrano, 2007; Aust y Arriba, 2005), sino que también podemos encontrar su huella en transformaciones de prestaciones dirigidas a población inactiva, como puede ser el retraso de la edad de jubilación o el fomento del empleo de las poblaciones discapacitadas. En general, el acento en la activación en España tiene un marcado carácter discursivo y legitimador con el que hacer frente a los argumentos sobre la generación de desincentivos laborales de las prestaciones económicas. De hecho su introducción ha sido modesta, a través de programas y servicios de reducido tamaño (RAI o programas vinculados a las RMI), ya que en caso contrario ha obtenido una fuerte contestación cuando se ha proyectado con mayores dimensiones (por ejemplo, la reforma del desempleo de 2002).

3. Estructura, cobertura e intensidad de la protección por rentas: evolución de la última red protectora

El núcleo del conjunto de prestaciones de substitución o garantía de rentas está ocupado por los mecanismos protectores de la Seguridad Social que han alcanzado en las últimas décadas la práctica universalización de las pensiones y una notable mejora en sus niveles de intensidad protectora, en especial en los mínimos. De hecho, su capacidad redistributiva ha permitido una amplia reducción de la pobreza severa entre 1985 y 1995 gracias a los complementos de mínimos y a la modernización de las pensiones no contributivas (Rodríguez-Cabrero, 2004; Ayala y Martínez, 2005).

Este conjunto de mecanismos de rentas estructura su protección en dos ámbitos: los dirigidos a población inactiva y los destinados a población potencialmente activa. A su vez, en cada uno de ellos, la división se produce entre las prestaciones contributivas y las asistenciales o no contributivas. En el trasfondo es la participación en el mercado de trabajo, presente o pasada, el principal criterio sobre el que se organiza el acceso a la protección de rentas.

Las pensiones proporcionan prestaciones económicas vitalicias para el trabajador (o para sus supervivientes dependientes) cuando cesa total o parcialmente en el trabajo a causa de edad o minusvalía y acredita el cumplimiento de las condiciones legalmente establecidas. El sistema español de pensiones se basa en un sistema público, contributivo y no contributivo, que protege a la «práctica totalidad» de los ciudadanos y un sistema complementario. El sistema contributivo de gestión pública está financiado mediante cotización obligatoria y proporciona pensiones de distintas modalidades (jubilación, incapacidad y supervivencia), definidas como rentas sustitutivas y proporcionales a los salarios. El nivel básico otorga prestaciones de baja intensidad no contributivas para mayores de 65 años y menores discapacitados (con más de 65% de discapacidad) en hogares de bajos ingresos a través de la comprobación de recursos, es decir, acceso asistencial. Están financiadas mediante impuestos generales y controladas por la Seguridad Social pero gestionadas por las CC. AA. Las prestaciones no contributivas (PNC) supusieron la universalización del derecho a pensiones de jubilación e invalidez a comienzos de los noventa. Además, subsisten dos prestaciones asistenciales (en desaparición desde la puesta en marcha de las PNC y cuyas cuantías están congeladas):

el Fondo de Asistencia Social (FAS) y los subsidios de garantía de ingresos de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI). El tercer nivel del sistema de pensiones, libre y de gestión privada, ofrece prestaciones en forma de rentas o capitales.

La protección por desempleo está destinada a proporcionar rentas en la pérdida total o parcial del empleo a población en situación potencialmente activa, por edad o por capacidad. Actualmente se encuentra dividida en dos niveles: prestación contributiva y subsidio asistencial. Ambos niveles tienen carácter público y obligatorio y su gestión está centralizada en el Servicio Público de Empleo Estatal-INEM. El nivel contributivo ofrece prestaciones generadas mediante cotización previa cuya cuantía y duración dependen del montante de las cuotas. El nivel asistencial proporciona subsidios que atienden múltiples situaciones de necesidad del desempleado una vez agotado el nivel contributivo o cuando este es insuficiente para acceder a la prestación. Para acceder al nivel asistencial, Subsidio de Desempleo, se deben acreditar normalmente condiciones relativas a edad, situación personal o familiar, renta disponible, etc., que responden a una casuística diversa. En el nivel asistencial se encuentra también el Subsidio de Desempleo Agrario (para trabajadores desempleados del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social que viven en Andalucía y Extremadura[2]) y la Renta Activa de Inserción (desde el año 2000, prestación de convocatoria anual que persigue la inserción laboral de los trabajadores desempleados de larga duración con más de 45 años).

Cuando la población potencialmente activa carece o ha agotado su derecho a la protección por desempleo puede acudir como último recurso a algún programa autonómico de RMI. Se trata de programas de garantía de rentas mínimas para individuos en hogares de bajos ingresos que persiguen su inserción social. Son prestaciones cuasi-generalistas que combinan prestaciones monetarias con programas de integración social (prioritariamente en actividades de promoción y formación para el empleo). En realidad, estos esquemas de rentas mínimas pueden considerarse la «última red de seguridad», ya que tienen un papel residual y subsidiario respecto de otros esquemas de protección y recogen las consecuencias de los recortes, cambios e insuficiencias de los demás esquemas de protección (Serrano y Arriba, 1997). Ofrecen una protección de intensidad inferior, diferencial con otros ingresos o prestaciones, condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos y marcada por la discrecionalidad en su aplicación.

Por tanto, el desarrollo de la cobertura de la protección de rentas ha dado lugar a una diversidad de mecanismos de protección que suponen una notable fragmentación del sistema y son potenciales generadores de problemas de inequidad horizontal, ya que hogares con insuficiencia de recursos acceden a programas con diversos requisitos, niveles de intensidad y cobertura. Esto afecta especialmente a los mecanismos de protección asistencial, es decir, a las garantías de recursos en situaciones de necesidad probada, que por su naturaleza constituyen la última red de protección social[3].

Si se consideran los niveles de cobertura e intensidad de estos mecanismos asistenciales, veremos que, a pesar de su dispersión y fragmentación, las prestaciones asistenciales están jerarquizadas en una serie de niveles de protección que sigue como criterio central la relación que los individuos mantienen o han mantenido con el mercado de trabajo formal. En la Tabla 4.2.1 se recogen las cuantías mínimas de estas prestaciones, su relación con tres índices (SMI, IPREM y umbral de pobreza) y el número de prestaciones de cada tipo en el año 2006. Otros trabajos han mostrado ya la insuficiencia de estas cuantías mínimas en relación con otras líneas de ingresos (Ayala y Martínez, 2005), pero es una idea sobre la que queremos insistir.

[2]
Con carácter transitorio desde la reforma del año 2002.

[3]
Los mecanismos de garantía de mínimos de acceso asistencial componen una 'última red' protectora en España. Hemos optado por incluir los dispositivos de mínimos de acceso a través del sistema contributivo, a pesar de que quepa dudar de su carácter de 'ultima red' en especial en el caso de los Complementos de Mínimos de Pensiones de la Seguridad Social.

Los complementos de mínimos de pensiones, percibidos por más de dos millones de pensionistas (jubilación, incapacidad y supervivencia) son el instrumento más extenso en la garantía de ingresos mínimos. Su nivel mínimo de protección es bajo, salvo en el caso de la Gran Invalidez, ya que se encuentra en torno al 80% del mínimo salarial (SMI) y en algunos casos justo supera el umbral de pobreza establecida por la UE (60% de la mediana de la renta, datos ECV 2006). Los subsidios de desempleo fueron percibidos en 2006 por más de 600.000 beneficiarios y sus niveles de protección se encuentran muy por debajo del SMI y, por tanto, del umbral de pobreza. Estas dos prestaciones, que proporcionan la mejor protección para población no activa y activa, respectivamente, no son propiamente mecanismos de «ultima red», ya que se accede a ellos a través del sistema contributivo. En el ámbito de las pensiones contributivas cabe destacar las pensiones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) [4], que es percibido por más de 400.000 que acceden a una protección sólo ligeramente superior a la de las PNC.

La población que no ha mantenido una trayectoria estable en el mercado de trabajo formal accede a mecanismos de garantía de mínimos cuya intensidad protectora es inferior. Los dispositivos de garantía de mínimos más extensos, las PNC (que alcanzan en torno al medio millón de individuos perceptores) y las RMI (percibidas por algo más de 100.000 hogares en 2006) garantizan un nivel de renta muy por debajo del SMI y del umbral de pobreza. Eso sí, las PNC, destinadas a ciudadanos inactivos (por encima de los 65 años o cuya discapacidad supera el 65%), ofrecen un acceso menos condicionado y sujeto a menor grado de discrecionalidad que las RMI.

En la jerarquía protectora, el último lugar de la red está ocupado por las RMI de las CC. AA. que, en general, garantizan un nivel muy inferior a los niveles de pobreza relativa. Aunque no se observan grandes diferencias en sus cuantías básicas, estas cifras no reflejan las amplias disparidades regionales, ya que para valorar su intensidad protectora real se han de considerar los complementos a la prestación básica en función del tamaño familiar y otras necesidades específicas. En cuanto a sus niveles de cobertura, el progresivo incremento en población cubierta (70.000 en 1998 hasta 102.604 hogares en 2006; de 0,57% a 0,68% del total de hogares) se concentra en algunas CC. AA., principalmente el País Vasco (un 4,6% de sus hogares), seguido de Asturias (1,3%) Melilla (1,3%) y Navarra (1%). Al mismo tiempo, otros programas de RMI, como los de Andalucía, Canarias o Galicia, apenas superan el 0,6%. El único programa que podría aspirar a cubrir a la población en situación de pobreza severa sería el del País Vasco (Arriba, 2008).

[4]
Pensiones para trabajadores cuyas contribuciones se produjeron con anterioridad al establecimiento del actual sistema de Seguridad Social en 1967, por lo que es percibido por personas que no han participado o lo han hecho de forma esporádica en el mercado de trabajo desde ese momento.

Tabla 4. 2.1. Garantía de mínimos en España: complemento de mínimos y prestaciones asistenciales. Cuantías y número de beneficiarios en 2006

				Cuantía €/mes[1]	% SMI 631,05 €/mes[1]	% IPREM 516,90 479,1 €/mes	% Umbral de pobreza 574,6 €/mes[5]	Beneficiarios	
Pensiones contributivas de la Seguridad Social cuantías mínimas (complemento de mínimos)	Jubilación ≥65años[2]			548,0	86,8	114,4	95,4		1.307.078
	Jubilación <65años[2]			510,6	80,9	106,6	88,9		
	Discapacidad	Gran Invalidez[2]		822,0	130,3	171,6	143,1		52.885
		Absoluta[2]		548,0	86,8	114,4	95,4		
	Supervivencia	Viudedad	≥65años	548,0	86,8	114,4	95,4		740.641
			60-64 años	510,6	80,9	106,6	88,9		
			<60 años	407,5	64,6	85,1	70,9		119.390
		Orfandad[3]		165,7	26,3	34,6	28,8		
		Favor familiar[3]		165,7	26,3	34,6	28,8		17.943
	SOVI			383,8	60,8	80,1	66,8		434.150
Pensiones no contributivas	Jubilación			351,8	55,7	73,4	61,2	276.920	481.764
	Invalidez							204.844	
Pensiones asistenciales[4]	Vejez			174,8	27,7	36,5	30,4	5.572	27.857
	Enfermedad							22.285	
Garantía de ingresos mínimos (LISMI)[4]				174,8	27,7	36,5	30,4		38.246
Subsidio de desempleo	Subsidio de desempleo			383,3	60,7	80,0	66,7		353.907
	Subsidio de desempleo agrario			383,3	60,7	80,0	66,7		204.795
	Renta activa de inserción			383,3	60,7	80,0	66,7		51.346
Rentas mínimas de inserción	Máxima (País Vasco)			549,0	87,0	114,6	95,5		102.604
	Mínima (Melilla)			270,5	42,9	56,4	47,1		

1 Cuantías mensuales calculadas a partir de las cuantías anuales de cada prestación, para facilitar la comparación.
2 Cuantía para pensionista sin cónyuge a cargo.
3 Por beneficiario.
4 Sin datos del País Vasco y Navarra.
5 ECV 2006, datos de ingresos de 2005.

Fuente: Elaboración a partir de MTAS (2007), MTIN (2008) y datos administrativos proporcionados por la Dirección General de Inclusión Social.

A la fragmentación de los mecanismos protectores se añade la diversidad de niveles territoriales desde el que son gestionados. La jerarquía protectora se corresponde con el nivel de gobierno del que dependen las prestaciones: las prestaciones descienden en calidad conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora y/o gestiona. A lo que cabría añadir que las garantías asistenciales de mínimos constituyen un campo de confrontación entre los gobiernos central y autonómicos en donde las tensiones entre los diferentes niveles de gobierno son el principal motor de cambio y transformación, lo que, al mismo tiempo, las hace altamente vulnerables a estrategias de legitimación política. El problema surge con la potencial desigualdad territorial que esta dinámica puede generar en los recursos a disposición de los ciudadanos y que tiene como principal exponente las profundas diferencias en intensidad, cobertura y lógica de funcionamiento de las RMI [5].

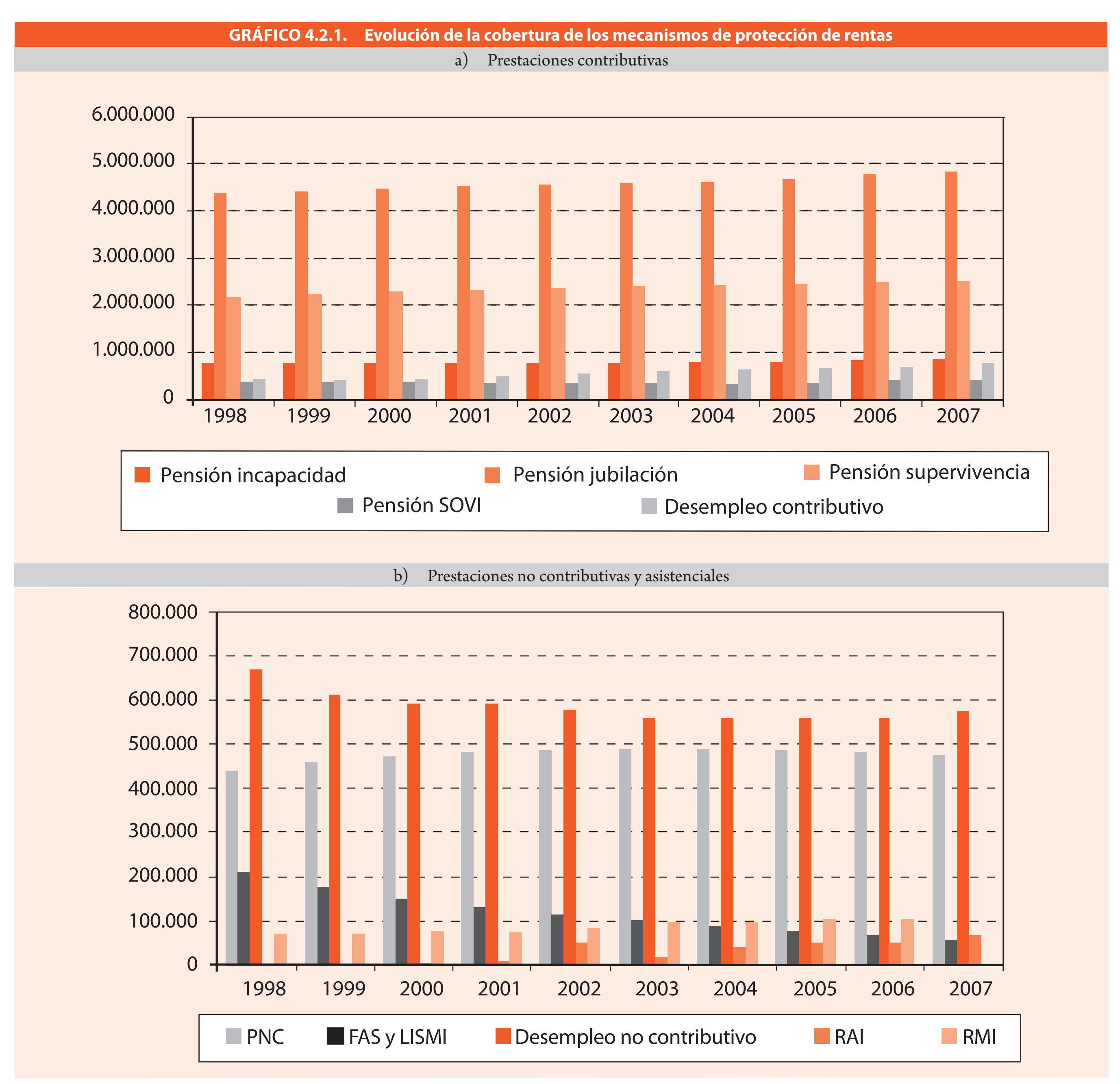
En el caso de las RMI, la desigualdad de los distintos esquemas se suma a su baja intensidad protectora, lo que da lugar a uno de los principales huecos de la «última red»: espacios de pobreza no cubiertos, en especial en el caso de las familias con hijos, mujeres viudas o nuevas situaciones de vulnerabilidad, como la de algunas poblaciones inmigrantes. L. Ayala y R. Martínez (2005) añaden a este listado las situaciones de trabajadores discontinuos, parados que han agotado prestaciones o no han cubierto mínimos, personas con edades cercanas a los 65 años que conviven con otros, o con minusvalías cercanas al 65%, jóvenes sin acceso a protección o mujeres.

La cobertura del conjunto de prestaciones de sustitución o garantía de rentas entre 1998 y 2007 (Gráfico 4.2.1.) ha evolucionado impulsada tanto por factores institucionales (nuevas prestaciones) y cambios legislativos (institucionales, reformas expansivas o recortes) como por el ciclo económico (aumentos o descensos del desempleo) o por procesos demográficos. Las pensiones constituyen el principal instrumento de protección frente a la pobreza [6] y su incremento ha sido constante debido, en buena medida, a la incorporación de las cohortes nacidas en la posguerra e incorporadas al empleo durante el periodo de formación del mercado de trabajo fordista. A pesar de que sus cuantías son las más elevadas, no hay que olvidar que casi un tercio de las mismas reciben complemento de mínimos. Un itinerario similar es el seguido por las pensiones de supervivencia que alcanzan a más de 2 millones de personas. Las pensiones de invalidez y las del SOVI descienden al comienzo del periodo para seguir creciendo posteriormente. Este mismo itinerario es el de las prestaciones de desempleo, que tras un descenso en 1999 ascienden lentamente hasta 2007 probablemente impulsadas por el incipiente repunte del desempleo.

[5] En este sentido, cabe destacar las iniciativas autonómicas para la mejora económica de los niveles protegidos por las PNC: así, algunos ejecutivos autonómicos, encabezados por Andalucía, se enfrentaron al Gobierno Central por estos incrementos al final de la segunda legislatura popular. A finales de 2003, el Ejecutivo impidió las subidas autonómicas mediante la Ley 52/2003, prohibición que fue derogada posteriormente por el Gobierno socialista.

[6] Veáse capítulo 2.

GRÁFICO 4.2.1. Evolución de la cobertura de los mecanismos de protección de rentas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MTIN (2008) y datos proporcionados por la Dirección General de Inclusión Social.

En comparación, las prestaciones no contributivas y asistenciales tienen un peso muy inferior en el conjunto del sistema y su trayectoria es más diversa. El mayor volumen es el cubierto por los subsidios de desempleo que han seguido un periodo de declive para remontar en los dos últimos años. La cobertura del programa de RAI ha seguido una evolución errática pero ascendente probablemente propulsada por cambios en el impulso que sus responsables han dado al programa. Las pensiones no contributivas han ido ampliando su cobertura lentamente, mientras que los subsidios FAS y LISMI, en vías de extinción, han alcanzado niveles poco representativos.

La trayectoria de los programas de RMI refleja un lento pero progresivo incremento de su cobertura. En el caso de estos programas parece difícil llegar a conclusiones sobre el peso del ciclo económico o de los factores demográficos en su evolución, pero son claros los efectos institucionales en estas prestaciones. De hecho, la ausencia de cambios en las condiciones de acceso a los programas hace que estas dependan más del ciclo económico y del desempleo (Ayala, 2003). Observando la evolución anual de cobertura, intensidad o esfuerzo presupuestario por CC. AA., resulta imposible deducir la existencia de pautas comunes de cambio. Por lo general, las escasas iniciativas de interés han tenido lugar en los programas con mayor desarrollo previo. Así, el programa del País Vasco ha vivido distintos episodios de reforma que han reforzado tanto su intensidad como su cobertura protectora. Otras CC. AA. han emprendido reformas que han modificado el modelo al reconocer el derecho a unos ingresos mínimos y ampliar su cobertura protectora: casos de Asturias, Navarra o Madrid. En Cataluña se han distinguido dos itinerarios en el seno del propio programa: itinerarios protegidos e itinerarios hacia el empleo. La ciudad de Melilla incorporó en 2002 el Ingreso Melillense de Integración. Sin embargo, la mayor parte de las RMI han sido objeto de pequeños ajustes en las condiciones de acceso y disfrute de las prestaciones.

Las cuantías de las prestaciones han ido mejorando desde los años ochenta, con el objeto de mantener su capacidad adquisitiva y de adaptarlas a las cambiantes condiciones del mercado de trabajo y de las estructuras familiares. A pesar de lo cual la preocupación por la viabilidad y sostenibilidad de estas estructuras protectoras ha supuesto un freno para la elevación de estos mínimos.

Las cuantías de las pensiones contributivas se establecen en función del número de años cotizados y del salario de cotización. Están establecidos unos mínimos legales que tienen la función de elevar las pensiones de baja cuantía hasta un umbral mínimo. Desde la Reforma de 1985 la actualización de las pensiones está vinculada a los incrementos del IPC, garantizando la capacidad adquisitiva de las pensiones mínimas. A ello hay que añadir que tanto a finales de los ochenta como a comienzos de los noventa se llevaron a cabo una serie de mejoras de sus cuantías. Estas mejoras no tienen un carácter continuista, por lo general se destinan a determinadas pensiones o a determinadas categorías (cargas familiares, minusvalías, viudedad) no de forma general. Tras el PT y las directrices de la Estrategia de Lisboa, la actualización de las pensiones se plantea como una línea de acción en la estrategia de racionalización y sostenibilidad del sistema de pensiones.

A lo largo de la última década, las mejoras de las pensiones han seguido una pauta discontinua (Gráfico 4.2.2). Entre 1996 y 2000 las pensiones se revalorizaron conforme a las previsiones gubernamentales del ascenso del IPC. En los tres primeros años, dado que las previsiones gubernamentales superaron el incremento posterior, las pensiones ganaron poder adquisitivo. En 1999, tras un acuerdo entre gobierno y sindicatos, se consiguieron algunas ganancias en las pensiones mínimas. En 2001 el Acuerdo sobre Pensiones introdujo mejoras para pensionistas menores de 65 años y los perceptores del SOVI (un 26% del conjunto de los pensionistas) (UGT, 2006). Desde 2005 hasta 2007, y debido al compromiso gubernamental, se han revalorizado las pensiones de distintas categorías y de forma discontinua. En 2005 se amplió la cobertura de mínimos a los pensionistas de incapacidad permanente entre 60 y 64 años y se mejoraron todas las pensiones entre un 4,5% y el 8,1%. En 2006, se introducen mejoras de compatibilidades, huérfanos menores de 18

minusválidos, haciéndolas equiparables a las PNC, al igual que las prestaciones familiares por hijos mayores de 18 años. Tanto en 2007 como en 2008, las pensiones mínimas se incrementan entre un 6,5% (pensiones con cónyuge a cargo) y un 5% (pensiones sin cónyuge a cargo y viudedad) y las pensiones no contributivas y el SOVI en un 3%. En 2007 se reordenaron las cuantías de pensiones mínimas de viudedad de menores de 60 años con cargas familiares o discapacidad del 65% que se equiparan a las de las de mayores de 65 años y en 2008 las de las viudas con cargas familiares con independencia de su edad. A pesar de ello, el riesgo de pobreza ha crecido entre los mayores de 60 años, lo cual no se debería tanto al endurecimiento en el acceso como a la actualización insuficiente de las pensiones (en comparación con el aumento de los ingresos de los asalariados) (Sarasa, 2007).

Las cuantías de las prestaciones y subsidios de desempleo han tenido como referencia el SMI, que a su vez era actualizado teniendo en cuenta la evolución IPC. Esta regla se ha roto tras la sustitución del SMI por la del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), como índice para la revalorización a mediados del 2004. Detrás de ello se encontraba el compromiso del gobierno socialista de elevación de la cuantía del SMI hasta 600 € a lo largo de la legislatura, que hubiera traído consigo un importante incremento del gasto en prestaciones de no haberse tomado esta medida. Este nuevo índice de revalorización anual sirve como referencia para el cálculo de ayudas y prestaciones (vivienda, becas, desempleo o RMI), sustituyendo a estos efectos al SMI, que queda restringido al ámbito laboral. De esta forma los niveles fruto de la protección social se descolgaron de las mejoras en los niveles salariales. Así, mientras el SMI se ha visto incrementado hasta llegar a los 600 € mensuales, el IPREM (que en 2004 era la misma cifra) ha ido creciendo a un ritmo entre el 2% y el 3,5% anual, por debajo de los incrementos del IPC.

En el Gráfico 4.2.2 se recoge la evolución de la relación de algunas de las cuantías mínimas de prestaciones con la cuantía correspondiente del SMI. Como primera observación, las prestaciones FAS y LISMI han perdido su capacidad protectora como resultado de la congelación de sus cuantías. Por otra parte, salvo en la trayectoria errática de las RMI, la mayor parte de las prestaciones van mejorando su posición en relación con la del SMI hasta el año 2004. En dicho año se quiebra esta tendencia para la mayoría de las prestaciones. Las líneas relativas a las pensiones retoman el itinerario ascendente, es decir, continúan aproximándose a la cuantía del SMI, fruto de su vinculación al IPC y de las distintas mejoras introducidas en sus mínimos. Por el contrario, las prestaciones que han pasado a ser indexadas según el IPREM (desempleo y asistenciales) pierden posiciones con respecto al SMI, descendiendo muy probablemente también su nivel adquisitivo.

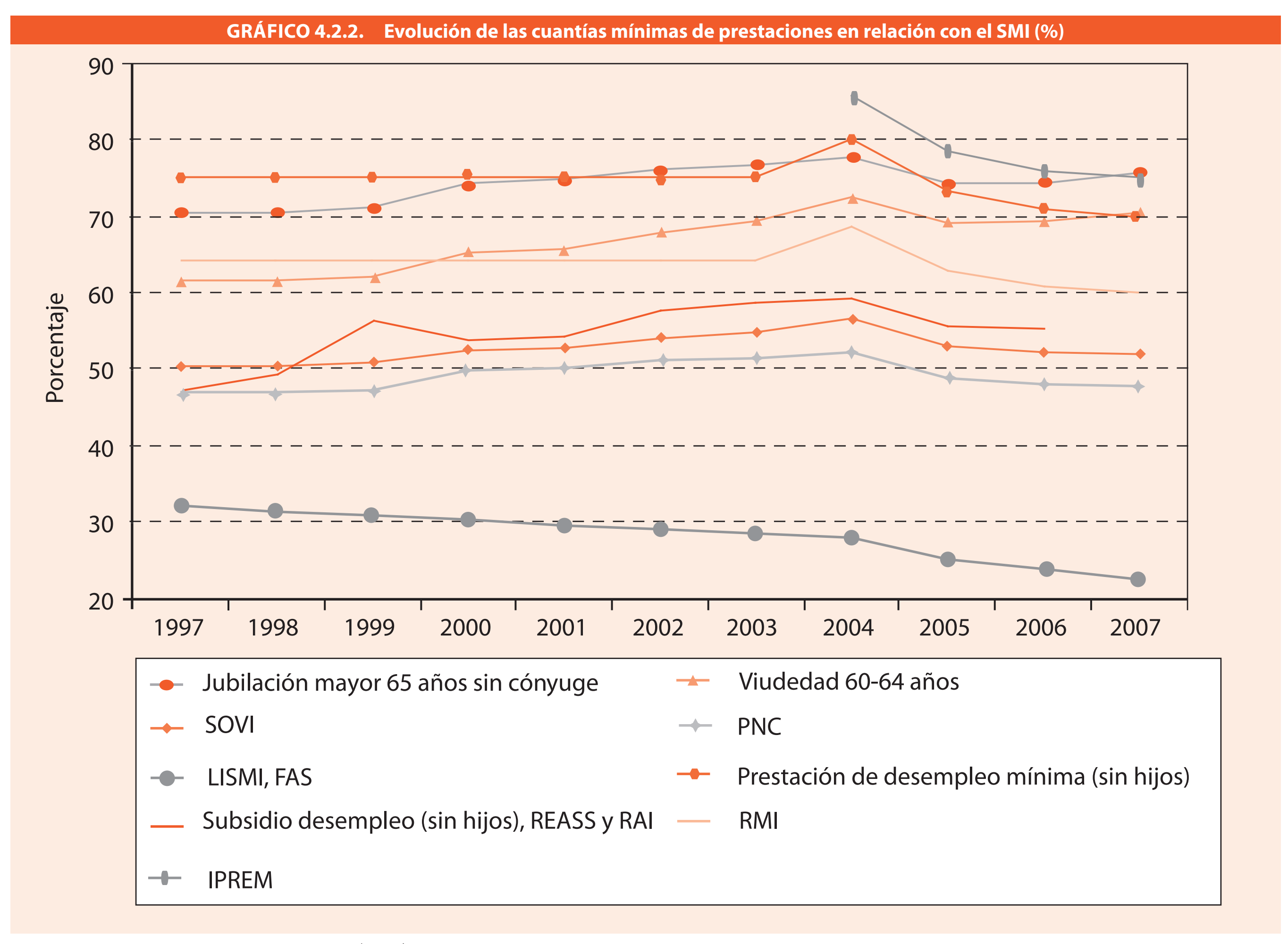
En general, el nivel y evolución de estas cuantías, muy por debajo de los umbrales salariales mínimos, no se justifican como formas de evitar la generación de desincentivos a la participación laboral (Ayala y Martínez, 2005) y parecen estar motivadas más bien por la preocupación por la sostenibilidad financiera del sistema y la menor legitimidad de las prestaciones no contributivas o asistenciales.

En general la titularidad de todas estas prestaciones es individual, aunque la mayoría tienen una cierta orientación a la protección familiar dado que toman en consideración el tamaño o los ingresos del hogar en el acceso o en las cuantías a percibir. En realidad, este carácter de prestación familiar se refuerza conforme se desciende en la escala protectora debido a que se incrementa la toma en consideración de la situación del hogar en el acceso (incompatibilidad con la percepción de otros ingresos) o el la cuantía (proporcionalidad al tamaño del hogar o número de miembros dependientes). Este es el caso claramente de las RMIs, pero también del cálculo de las cuantías recibidas a través de PNCs o subsidios de desempleo. Las cuantías de pensiones mínimas siguen esta pauta que ha sido acentuada por su actualización, mayores para pensionistas con cónyuges, cargas familiares o personas dependientes.

Por último apuntaremos que tras estas diferencias de nivel protector, hay desigualdades en términos de sexo, edad, territorio o regímenes de la estructura protectora de rentas. Las pen-

siones mínimas y no contributivas se concentran en territorios no industrializados, en las que el mercado de trabajo no se ha transformado en un mercado fordista. Las mujeres predominan en todas las categorías pensiones mínimas: SOVI, PNC (tanto en jubilación como en incapacidad o viudedad), amén de en los Regímenes especiales (Empleados de Hogar, Autónomos y Agrarios). En cuanto a la edad, las pensiones más altas corresponden a las edades más jóvenes o al inicio del cobro de la pensión, debido a su relación con los salarios de los últimos años de actividad y a la incorporación de cohortes con carreras laborales más largas y estables lo que condiciona no sólo el nivel de prestaciones sino también el volumen de ahorro acumulado. (Sarasa, 2007). El riesgo de pobreza se relaciona con la actividad laboral pasada de los perceptores de prestaciones: las mujeres o trabajadores asalariados de baja cualificación que han seguido itinerarios laborales discontinuos y de bajo nivel contributivo, muchas veces a través de regimenes especiales acceden a las prestaciones de menor intensidad protectora.

GRÁFICO 4.2.2. Evolución de las cuantías mínimas de prestaciones en relación con el SMI (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de MTIN (2008).

4. Aproximación al papel de la protección de rentas en los hogares

Si el punto anterior se ha centrado en la estructura de las prestaciones de garantía y sustitución de rentas, a continuación se explorará el papel de estas prestaciones en los hogares a través de su presencia y peso en los ingresos de los mismos. Se trata de saber por lo tanto en qué medida estas prestaciones protegen a los hogares frente a situaciones de pobreza, teniendo en cuenta que, como hemos visto, en muchos casos sus cuantías mínimas no alcanzan o apenas superan los umbrales de pobreza. Las fuentes administrativas nos han permitido conocer la estructura de los perceptores de prestaciones, pero para explorar su uso en los hogares recurriremos a encuestas como la ECV 2006 y FOESSA 2008 que nos permiten conocer el acceso y uso que los hogares (en esta ocasión hogares bajo/sobre el umbral de pobreza) hacen para hacer frente a sus necesidades.

La unidad de análisis serán los hogares. Para esta exploración, se asume que, a pesar de que las prestaciones de rentas son en su mayoría de titularidad individual [7], son compartidas en el seno de los hogares. Los hogares constituyen ámbitos de redistribución de los ingresos por prestaciones al igual que lo son de ingresos por salarios o de la ausencia de los mismos.

No queremos perder de vista tampoco que los ingresos de un hogar, su estructura y tamaño, así como las prestaciones que reciben, no son variables independientes, sino que están interrelacionadas. En hogares con poco empleo los salarios se sustituirán con prestaciones. Cuando las prestaciones son pobres, la convivencia con perceptores de salarios puede salvar la situación de necesidad. La composición de un hogar puede, por su parte, afectar a la titularidad o a la cuantía de una determinada prestación. A pesar de lo cual nos limitaremos a estudiar la presencia de prestaciones y su relación con los ingresos de los hogares.

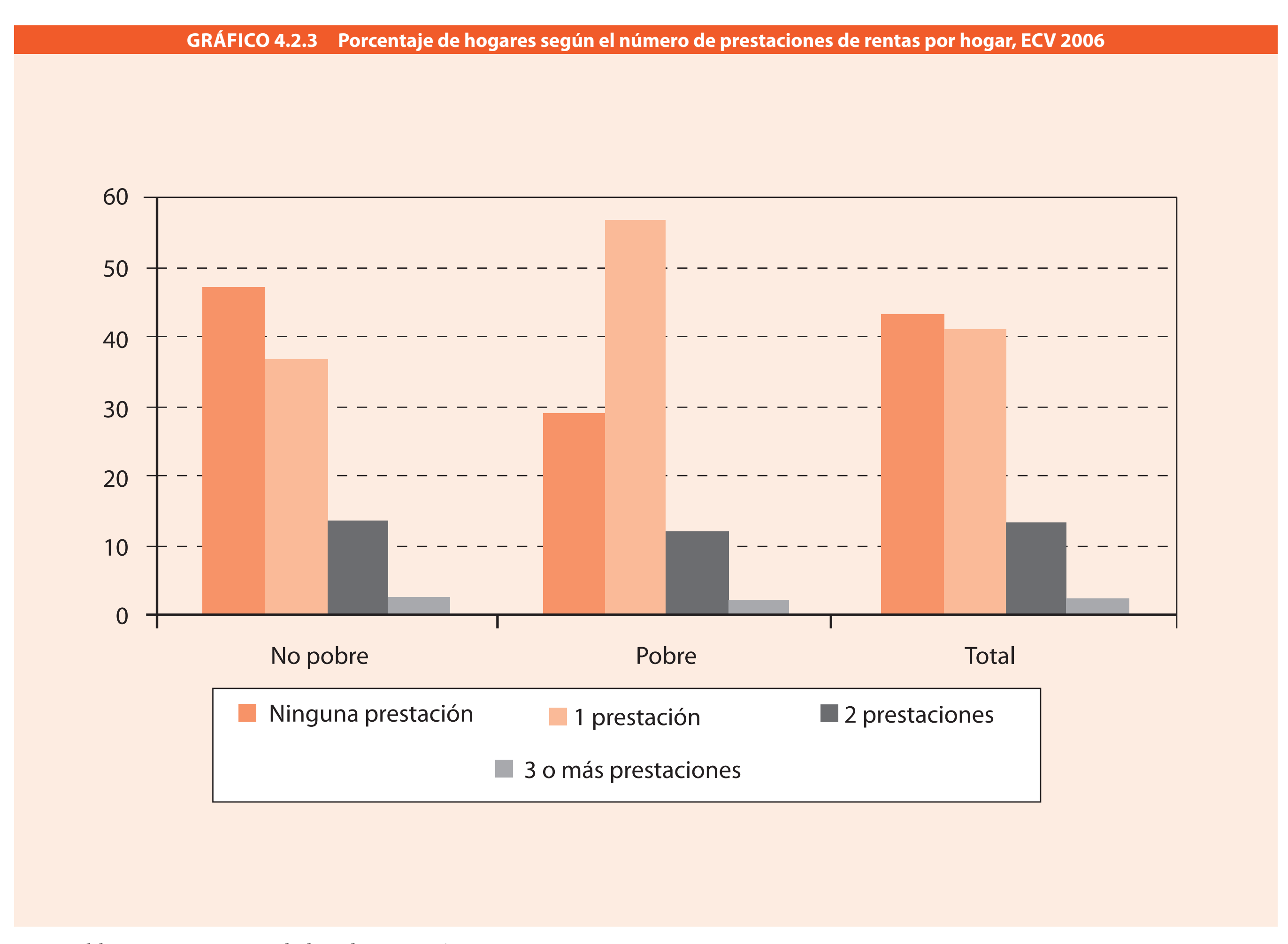
Una serie de estudios basados en datos longitudinales (provenientes de las ECPF o PHOGUE) ha mostrado cómo las prestaciones han ganado peso en la composición de los ingresos de los hogares, un dato coherente con el crecimiento global de las prestaciones que veíamos en el punto anterior. Los trabajos de L. Ayala y R. Martínez (2005) con datos del PHOGUE de 1995 muestran que el conjunto de prestaciones alcanzaba a un 63,3% de los hogares, pero su aportación era únicamente de un 28,1% de la renta de los mismos. Las prestaciones más abundantes son las de jubilación y desempleo, seguidas por las de supervivencia. En el conjunto de la renta de los hogares, el mayor peso es el de las pensiones de jubilación, seguidas por las de supervivencia, enfermedad y desempleo. El resto de las prestaciones tienen un papel mínimo en el conjunto de la renta de los hogares, a pesar de que su papel es clave para el sostenimiento de algunos hogares.

Teniendo en cuenta únicamente las prestaciones que hemos considerado para este trabajo como prestaciones de sustitución y/o garantía de ingresos, estas están presentes en un 48,8% de los hogares españoles (según datos de de la ECV 2006; Tabla 4.2.2). Las pensiones de jubilación alcanzan prácticamente a un tercio de los hogares (33,2%), seguidas a gran distancia por las de desempleo (casi un 5%) y las de supervivencia e invalidez. Las prestaciones de asistencia social o para la lucha contra la exclusión apenas alcanzan a un 0,7% de los hogares.

Sin embargo, los hogares acumulan distintas fuentes de ingresos, y entre ellas prestaciones. Teniendo en cuenta la acumulación de prestaciones en los hogares (Gráfico 4.2.3), la mayoría de los hogares no recibe ningún tipo de prestación, mientras que más del 70% de los hogares pobres (por debajo de 60% de la renta mediana) reciben al menos una prestación. Contrariamente a lo esperado, los hogares pobres no difieren sustantivamente de los hogares no pobres en cuanto a la acumulación de más de una prestación en el hogar (incluso es menor el porcentaje de hoga-

[7] Con importantes restricciones debido a la consideración que se hace de la estructura de los hogares en el acceso y cálculo de cuantías de las prestaciones, como hemos visto en el punto anterior.

GRÁFICO 4.2.3 Porcentaje de hogares según el número de prestaciones de rentas por hogar, ECV 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2006.

res pobres que reciben más de una prestación). Analizar este dato requeriría de análisis más detallados, pero se pueden aventurar explicaciones basadas en las propias reglas de compatibilidad y cálculo de las prestaciones. Como hemos señalado, son precisamente las prestaciones asistenciales y no contributivas, de menor nivel de protección, las que establecen reglas más estrictas de incompatibilidad y de cálculo sobre el resto de prestaciones e ingresos del hogar. Otra explicación tendría que ver con que precisamente aquellos hogares que consiguen acumular más de dos prestaciones tienen más probabilidades de superar los umbrales de pobreza.

Un paso más es el de averiguar cuáles son las prestaciones más presentes en hogares según su situación de pobreza. En la Tabla 4.2.2 se muestra esta distribución para cada una de las prestaciones. De forma global, en los hogares con prestaciones hay mayor concentración de hogares en situación de pobreza (un 22,6% frente a un 18,9% en el conjunto de la población). Por prestaciones, la presencia de hogares pobres es mayor entre los hogares perceptores de ayudas de asistencia social o exclusión social (37,9%) y de invalidez (29,7%) y menor entre los perceptores de ayudas de supervivencia (19,8%) y desempleo (22,4%). En todas las categorías de prestaciones, la presencia de hogares en situación de pobreza es superior a la de la población general. Dicho de otra manera, la probabilidad de hallar un hogar en situación de pobreza es mayor en los hogares con prestaciones sea cual sea el tipo de prestación.

Tabla 4.2.2. Distribución de prestaciones en hogares

	ECV 2006			FOESSA 2008			
	%HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES		% HORIZONTALES		TOTAL % VERTICALES
	No pobres	Pobres			No pobres	Pobres	
Hogares con prestaciones	77,4	22,6	48,8 (5.960)	Hogares con prestaciones	72,4	27,6	19,4 (1.459)
Desempleo	77,6	22,4	4,8 (581)	Desempleo contributivo	63,3	33,3	0,4 (30)
				Desempleo no contributivo	78,6	21,4	0,6 (42)
				Otros	62,5	37,5	0,1 (8)
Jubilación	77,4	22,6	33,2 (4.058)	Pensión contributiva	71,9	26,9	8,4
				Pensión privada	89,2	10,8	1,5 (111)
				Pensiones no contributivas	69,0	31,0	0,4 (29)
				SOVI	53,3	46,7	0,2 (15)
				Otras	53,7	48,8	0,5 (41)
Supervivencia	80,2	19,8	2,2 (273)	Supervivencia	61,6	33,1	3,7 (281)
Invalidez	70,3	29,7	1,8 (222)	Pensión invalidez	72,2	27,8	1,2 (90)
				Pensión invalidez privada	85,7	14,3	0,2 (14)
				Invalidez no contributivas	62,9	34,3	0,9 (70)
Asistencia social. Exclusión	62,1	37,9	0,7 (87)	RMI	55,6	33,3	0,1 (9)
				Otras	87,5	12,5	0,3 (24)
Total	81,1	18,9	(12.210)	Total	80,1	19,9	(7.529)

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECV 2006 y la Encuesta FOESSA 2008

La información estadística disponible no suele proporcionar información desagregada sobre la composición de las prestaciones, particularmente entre prestaciones contributivas y no contributivas, lo que ha planteado dudas sobre cuáles son las que se acumulan o concentran en hogares pobres. La Encuesta FOESSA 2008 ha recogido información desagregada en este sentido. Sin embargo, el limitado tamaño muestral y, por tanto, la presencia de las prestaciones en la muestra, limita el alcance de las conclusiones a este respecto, que tienen un carácter tentativo.

En conjunto se repite para todas las prestaciones la mayor presencia de hogares pobres. De hecho, es significativo que esta pauta se invierta en el caso de las pensiones privadas de jubilación e invalidez. Entre las pensiones de jubilación, es claro cómo los hogares en situación de pobreza son mayores entre las pensiones no contributivas, SOVI y asistenciales, lo que es coherente con los bajos niveles protectores de estas prestaciones. Lo mismo sucede entre los hogares perceptores de pensiones de invalidez no contributiva o de prestaciones de RMI. La mayor concentración de hogares pobres en prestaciones no contributivas o asistenciales se invierte únicamente en el caso de los subsidios de desempleo, entre los que la presencia de hogares pobres es inferior a la del desempleo contributivo.

Una última cuestión a tratar se refiere al papel que los ingresos por prestaciones tienen en los ingresos de los hogares (Tabla 4.2.3). A pesar de que la evaluación del papel de las prestaciones en el riesgo de la pobreza de las familias debiera de tener en cuenta su interacción con los ingresos o el patrimonio, el papel de los incentivos fiscales o la estructura de los hogares desde una perspectiva longitudinal, nuestro análisis va a limitarse a un análisis transversal sobre el peso de las prestaciones en los ingresos de los hogares según su situación de pobreza.

Para su estudio tomaremos como referencia las medidas de la distribución de las variables del porcentaje que las distintas prestaciones suponen en el conjunto de los ingresos anuales de los hogares que las reciben. Si tenemos en cuenta el conjunto de las prestaciones [8], podemos ver claramente cómo para los hogares pobres las prestaciones suponen un porcentaje importante de sus ingresos: el 87,9% de la media de sus ingresos y para al menos un 50% de estos hoga-

[8] Teniendo en cuenta que en la ECV 2006 casi el 70% de los hogares que perciben prestaciones reciben prestaciones por jubilación, la distribución de la variable está muy sesgada por el peso de la distribución de las pensiones de jubilación.

Tabla 4.2.3. Medidas de la distribución de la variable del porcentaje de los ingresos por prestaciones sobre el total de ingresos del hogar, ECV 2006

		% SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS DEL HOGAR			
		Media	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
Ingresos del conjunto de prestaciones	Hogar no pobre	59,9	26,9	56,4	100,0
	Hogar pobre	87,9	92,7	100,0	100,0
Ingresos por desempleo	Hogar no pobre	17,9	7,3	13,9	24,3
	Hogar pobre	50,0	23,3	40,0	89,9
Ingresos por jubilación	Hogar no pobre	69,8	40,0	78,9	100,0
	Hogar pobre	92,1	99,4	100,0	100,0
Ingresos por supervivencia	Hogar no pobre	37,0	19,5	32,7	45,9
	Hogar pobre	78,5	51,5	99,9	100,0
Ingresos por invalidez	Hogar no pobre	35,6	17,9	28,7	48,8
	Hogar pobre	70,6	41,4	72,9	100,0
Ingresos por asistencia social	Hogar no pobre	11,1	3,0	5,3	13,9
	Hogar pobre	30,3	7,0	18,8	47,1

Nota: Medidas correspondientes a la subpoblación que ingresa cada una de estas prestaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV 2006.

res es su única fuente de ingresos. Mientras que para los hogares no pobres la media se sitúa en el 59,9% de sus ingresos y para la mitad de ellos supone menos del 56,4% de sus ingresos.

Por categorías de prestaciones, las pensiones de jubilación son las más importantes en los ingresos de los hogares, tanto pobres como no pobres: las pensiones suponen una media del 69,8% en los hogares no pobres y del 92,1% de la renta de los hogares pobres. Se trata de la única fuente de ingresos para más de la mitad de los hogares pobres y para aproximadamente un 25% de los no pobres. Este dato nos informa de que mientras algunas cuantías de las pensiones de jubilación son claramente insuficientes, otras consiguen proteger a los hogares frente a la pobreza, sobre todo cuando no constituyen la única fuente de ingresos de los hogares.

En el caso de los hogares perceptores de prestaciones de invalidez, la diferencia entre hogares pobres y no pobres es significativa: para la mitad de los hogares pobres la prestación supone un porcentaje importante (valor de la mediana: 72,9%) de sus ingresos, mientras que para la mitad de los no pobres supone menos del 28,7% de sus ingresos. La diferencia entre los hogares pobres y los no pobres en el caso de las prestaciones de supervivencia es todavía más acusada: en torno a la mitad de los pobres reciben la práctica totalidad de sus ingresos anuales de las prestaciones (mediana 99,9%), mientras que para el 75% de los hogares no pobres sólo supone el 45,9% de sus ingresos.

En general, las prestaciones de desempleo tienen menor peso en los ingresos de los hogares. Para tres cuartas partes de los hogares pobres, las prestaciones de desempleo representaron en 2005 menos del 89,9% de sus ingresos; en cambio, ese mismo porcentaje de hogares no pobres percibió menos del 24,3% de sus ingresos de las prestaciones de desempleo.

Por último, cabe destacar el escaso peso que las prestaciones asistenciales tienen para los hogares, lo cual resulta lógico con la escasez de las cuantías que proporcionan. A pesar de lo cual para un 75% de los hogares representan cerca de la mitad de sus ingresos anuales.

En general, los hogares pobres dependen en mucha mayor medida de las prestaciones que perciben que los hogares no pobres. Los hogares cuya única fuente de ingresos es una prestación tienen mayor riesgo de encontrarse por debajo del umbral de la pobreza. La combinación de las prestaciones con otras fuentes de ingresos (prestaciones, salarios, rentas o incentivos fiscales) protege en mayor medida frente a situaciones de necesidad y pobreza. La combinación de prestaciones podría responder a estrategias residenciales de las familias que en situaciones de necesidad optan por la convivencia y agregación de ingresos de distintos núcleo familiares o generaciones. En definitiva, muchas de las prestaciones de protección de rentas son importantes en el alivio de la pobreza, pero sin solucionar las situaciones de pobreza.

5. Conclusiones

El análisis conjunto de los mecanismos de protección de rentas permite observar una trayectoria de episodios compartidos a través de los que se ha ido ampliando su cobertura hasta llegar, sobre el papel, a una cierta universalización. El itinerario parte de la continuidad institucional de la Seguridad Social y sus mecanismos (pensiones y desempleo) seguido en los años sesenta bajo el régimen franquista. A mediados de los años ochenta, tanto las pensiones como la protección del desempleo viven episodios de modernización y racionalización de sus estructuras y prestaciones. Estos cambios no estuvieron libres de una cierta confrontación política y social que impulsó, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, un periodo de expansión del gasto social, de incremento de los mínimos de protección y de la incorporación de la protección asistencial (PNC y RMI autonómicas).

En la década de los noventa, las reformas de los mecanismos de protección retomaron una tendencia racionalizadora. Las restricciones del acceso y de las cuantías de la protección del desempleo estaban orientadas a fomentar el acceso al empleo. En cuanto a las pensiones, han seguido una trayectoria de reforma permanente basado en el acuerdo político que permitiese el mantenimiento del modelo de reparto. Las prestaciones

asistenciales, en especial las RMI, han seguido pautas divergentes que, salvo en el caso del País Vasco, no han modificado el modelo protector.

En los últimos años, hay dos factores que han incidido en la reformas de todas estas prestaciones. Por un lado, las orientaciones marcadas por las instituciones europeas están dejando huella, si no en las transformaciones de las políticas, sí en los discursos seguidos. Por otro, pero relacionado con el anterior, la orientación hacia la activación impulsada desde la estrategia europea está impregnando las lógicas desde las que se identifica y legitima el conjunto de prestaciones de protección de rentas.

Por tanto, si bien es cierto que este desarrollo ha ampliado la cobertura de la protección de rentas hasta su práctica universalización (al menos en la población inactiva), esta se ha hecho a través de un sistema notablemente fragmentado, en el que hogares con insuficiencia de recursos acceden a programas con diferentes requisitos de acceso y niveles de intensidad protectora.

Este conjunto fragmentado mantiene una lógica organizadora en su trasfondo. La participación, presente o pasada, en el mercado de trabajo es el principal criterio sobre el que se organiza la protección de rentas: las prestaciones para la población inactiva son mayores que para la población activa, y las prestaciones contributivas son siempre superiores que las no contributivas o asistenciales. A esta jerarquía organizativa del modelo contributivo se añade una filosofía del merecimiento asentada en el valor del trabajo como el instrumento de acceso a las rentas económicas. A esta jerarquía se superpone la jerarquía territorial: las prestaciones descienden en calidad (cobertura, intensidad y discrecionalidad) conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora o gestiona.

A pesar de la creación de nuevos tipos de prestaciones de tipo asistencial, su papel de protección frente a las situaciones de pobreza es muy pequeño: su debilidad y fragmentación deja importantes lagunas en su acción protectora. Las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo son, en definitiva, el principal instrumento de protección de los hogares frente a la pobreza.

La preocupación por la sostenibilidad financiera de estos sistemas no ha impedido actuaciones de mejora de las cuantías mínimas de las prestaciones tanto en actualizaciones anuales como en mejoras puntuales. Sin embargo, el objetivo del mantenimiento del poder adquisitivo (según el IPC) no significa la superación de los bajos niveles mínimos de estas prestaciones (muy por debajo de los niveles salariales). A ello se añade la reciente sustitución del SMI por el IPREM como índice de actualización, que ha traído consigo un incremento de las diferencias protectoras y una clara pérdida de posiciones de las prestaciones indexadas con el IPREM respecto de otras prestaciones que tienen como referencia el IPC. Las últimas mejoras de pensiones han otorgado incrementos diferenciados a distintas pensiones, contribuyendo también al incremento de la desigualdad entre los niveles protegidos.

En cuanto al papel de las prestaciones en los hogares, la pobreza es mayor entre los hogares perceptores de prestaciones, que tienen al mismo tiempo mayor protagonismo en los ingresos del hogar. Este dato indicaría, por una parte, la focalización de las prestaciones en situaciones de necesidad, pero sobre todo nos está indicando la incapacidad del sistema de proteger frente a la pobreza a una buena parte de la población que cubre, como resultado de la insuficiencia de las cuantías protectoras. Son, además, las prestaciones dirigidas a la lucha frente a la pobreza (asistencia social, prestaciones no contributivas) aquellas que parecen tener un resultado menos eficaz. Por último, las prestaciones se muestran limitadas para proteger a los hogares frente a la pobreza por sí solas, lo que arrojaría sombras sobre el papel que cumplen ciertas condiciones de compatibilidad y las formas de cálculo de algunas prestaciones que limitan o penalizan la acumulación de ingresos de distintas fuentes (prestaciones o ingresos) en el seno de los hogares, lo que afecta especialmente a las prestaciones asistenciales y no contributivas, los últimos y únicos mecanismos de protección a la que pueden acceder ciertos hogares.

6. Bibliografía

Aguilar, M.; Gaviria, M., y Laparra, M. (1995): *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas, 1989-1994*. Madrid: Fundación FOESSA.

Arriba, A. (2008): «La ˝última red˝de protección social frente a la pobreza: el caso español en el contexto del Sur de Europa», en Cardona, B.: *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral* (en prensa).

Arriba, A., y Moreno, L. (2005) «Spain-poverty, social exclusion and ˝safety nets˝», en Ferrera, M. (ed.): *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece.* Londres: Routledge.

Arriba, A., y Pérez-Eransus, B. (2007): «La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación», en *Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 2, 115-133.

Aust, A., y Arriba, A. (2005): «Towards activation? Social assistance reforms and discourses», en Taylor-Gooby, P. (ed.) (2005): *Ideas and Welfare State Reform in Western Europe.* Londres: Palgrave-Macmillan.

Ayala, L. (2003): «El Ingreso Madrileño de Integración: Una valoración desde el conjunto de las Comunidades Autónomas», en Aguilar; Laparra, y Pérez (2003): *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: UPNA-Comunidad de Madrid.

Ayala, L., y Mártinez, R. (2005): «Las políticas contra la pobreza: factores de cambio y efectos sobre la igualdad», en Ruiz-Huerta, J. (2005): *Políticas públicas y redistribución de la renta*. Bilbao: Fundación BBVA. 577-638.

Ayala, L., y Sastre, M. (2007): «Pobreza, mayores y Seguridad Social: una perspectiva económica» en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 207-229.

Esping-Andersen, G. (2007): «Prioridades del Estado de Bienestar para la Europa del siglo XXI», en FCAVN: *El Estado de Bienestar ante los nuevos retos sociales.* Vitoria-Gasteiz: FCAVN.

Ferrera, M. (ed.) (2005): *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Londres: Routledge.

Gimeno Ullastres, J. (2005): «Incidencia redistributiva del sistema público de pensiones y de las expectativas de jubilación», en Ruiz-Huerta, J. (2005): *Políticas públicas y redistribución de la renta*. Bilbao: Fundación BBVA. 493-575.

Laparra, M. (2004): «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España», en *Documentación Social*, n. º 135, octubre-diciembre 2004. 57-76.

López, M. T., y Melguizo, A. (1997): «El gasto público en prestaciones por desempleo, 1990-1997». *Documentos de trabajo*. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM.

MTAS (2007): *Informe económico financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2008*. Madrid.

MTIN (2008): *Boletín de Estadísticas Laborales*. Junio 2008. Madrid.

Moreno, L., y Serrano, A.:«Europeización del Bienestar y activación», en *Política y Sociedad*, vol. 44, n. º 2, 31-44.

Moreno, L., y Trelles, C.: «Decentralization and Welfare Reform in Andalucía», en *Regional and Federal Studies*, vol. 15, n. º 4, 519-535.

Pérez Eransus, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Fundación FOESSA.

Rodríguez Cabrero, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.

Sarasa, S. (2007): «Pensiones de jubilación en España: reformas recientes y algunas consecuencias sobre el riesgo de pobreza», en *Política y Sociedad*, 44, 2, 87-99.

Serrano, A., y Arriba, A. (1998): *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada.* Madrid: Fundación Argentaria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Editorial Visor.

UGT (2006): «Consideraciones sobre la revalorización de pensiones en 2007». http://www.ugt.es/comunicados/2006/diciembre/pensiones2007.pdf.

Políticas y bienes sociales

4 3

La exclusión residencial en España

Autores
Fernando Antón
Luis Cortés
Carlos Martínez
Jimena Navarrete

4 Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

3 La exclusión residencial en España

1. Introducción
2. El sistema de provisión residencial en España
3. El acceso a la vivienda
4. Los principales componentes de la exclusión residencial
5. Pobreza y situación residencial
6. Intervención pública y exclusión residencial
7. A modo de breve conclusión
8. Bibliografía

1. Introducción

En este apartado del capítulo IV del Informe Foessa se indaga sobre los procesos de exclusión residencial que están teniendo lugar en la sociedad española, tratando de cuantificarlos en términos globales y caracterizándolos en sus principales componentes y perfiles sociales.

La exclusión residencial en España es un fenómeno que se define básicamente a través de la incapacidad estructural que presentan algunos grupos sociales para resolver sus necesidades de vivienda de manera adecuada, tanto en términos de sus estándares edificatorios como en el proceso de adaptación de las condiciones del alojamiento a las problemáticas que van apareciendo a lo largo del ciclo vital. Por tanto, la exclusión residencial es siempre una mezcla dinámica entre una situación de alojamiento insatisfactoria en un momento dado y un proceso de transformación negativa de estas condiciones en el devenir temporal de la vida social. Por ello, es esencial establecer no sólo las condiciones más extremas y deterioradas, sino los procesos que conllevan estas situaciones, y lo que es esencial, las causas de fondo que las producen en el ámbito individual y familiar, pero también, evidentemente, en el ámbito general de la estructura social.

De esta manera, el conocimiento de este proceso debe abordarse desde una perspectiva analítica compleja en la que se combine el análisis de la situación residencial con los sistemas sociales generales en los que se deben resolver de manera satisfactoria las necesidades de alojamiento del conjunto de la población que reside en la sociedad española de manera estable.

En este esquema de análisis es esencial establecer de manera crítica los sistemas de provisión residencial organizados para conseguir que este derecho social sea satisfecho de manera adecuada, y en este sentido, los procesos de intervención públicos sobre la vivienda juegan un papel fundamental, pues no sólo permiten y organizan el sistema básico, sino que también lo legitiman para conseguir su normalización en el conjunto social. Una de las funciones esenciales de los mecanismos de intervención públicos sería precisamente la de integrar a los sectores sociales más excluidos de estos sistemas, permitiéndoles el acceso al bien vivienda en condiciones satisfactorias.

También es esencial analizar la manera en la que las condiciones de alojamiento determinan los procesos de inserción social, tanto en sentido positivo como en la dirección contraria, y el modo en que estos problemas pueden condicionar las propias dinámicas en las que se tienen que resolver la mayoría de los procesos de anclaje social de cada persona y familia.

La hipótesis esencial de este trabajo es que la vivienda es un mecanismo esencial en el proceso de integración social de cada persona, pero para que este principio se cumpla de manera precisa es necesario que reúna determinadas características físicas, de equipamientos e instalaciones, de coste económico y de integración socio-urbanística. De no cumplirse estos requisitos, y los previos que implica evidentemente la capacidad de disponer del «bien vivienda», el alojamiento se convierte en un factor de vulnerabilidad muy importante que contribuye negativamente al deterioro de las condiciones sociales, convirtiéndose en ocasiones en el factor que desencadena los procesos de exclusión.

2. El sistema de provisión residencial en España

Cada sociedad articula un sistema propio para tratar de solucionar la cuestión del alojamiento de sus ciudadanos. Existe una gran diversidad de modelos en donde se articulan soluciones muy diversas. Normalmente, estos modelos evolucionan en el tiempo, aunque suelen guardar una relación muy directa con el tipo de sociedad y su estructura económica, aunque también otros factores influyen de manera muy considerable, a saber, la distribución territorial de la población, las estructuras familiares, la articulación de competencias de las distintas instituciones y administraciones y los sistemas de propiedad del suelo, por citar algunos de los más relevantes.

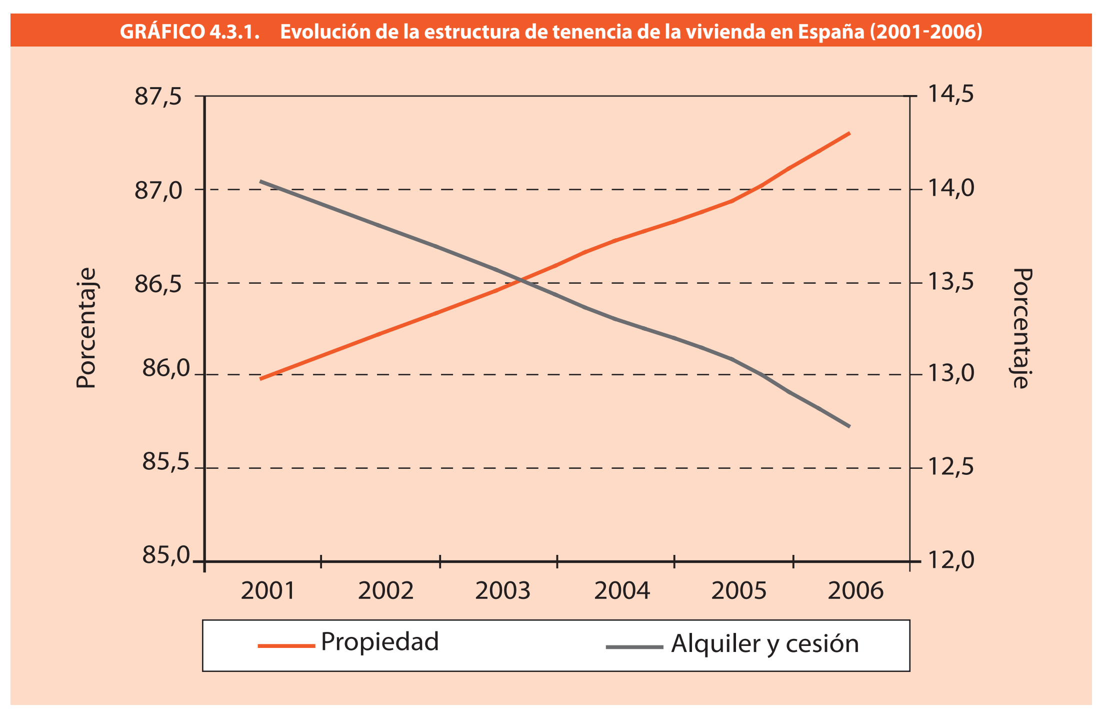
En la sociedad española actual, el sistema de provisión residencial dominante se organiza a

través de los mecanismos económicos que fija el mercado, definido como una relación social articulada desde los principios de propiedad privada del bien y de libertad de asignación de su precio. Una parte sustancial de este mercado se estructura desde el propio proceso de producción de viviendas, aunque la mayoría del sistema lo hace a través de los mecanismos puros de la oferta y de la demanda que se deciden en lo que se denomina «mercado de vivienda usada» formado por personas particulares o con la mediación de agencias inmobiliarias especializadas que son contratadas para vender o comprar las viviendas.

Este mercado de inmuebles se concentra en España en el régimen de tenencia basado en la propiedad, que es el mercado mayoritario. En este modelo el precio que se paga por una vivienda sirve tanto para fijar el derecho de uso como el de posesión, que permite tener la capacidad de vender la vivienda comprada definiendo las nuevas condiciones.

El dominio del mercado de la propiedad sobre el resto de regímenes de tenencia tiene una importancia capital para definir el sistema de provisión dominante, que se convierte al final en el mecanismo mayoritario sobre el que cada persona y grupo social debe resolver sus necesidades residenciales. De esta manera, el resto de alternativas de tenencia (alquiler, cesión) son muy minoritarias, lo que las convierte habitualmente en alternativas provisionales y con muy poca capacidad para definir el modelo de acceso a la vivienda que tienen que utilizar la mayoría de los ciudadanos (Gráfico 4.3.1).

GRÁFICO 4.3.1. Evolución de la estructura de tenencia de la vivienda en España (2001-2006)



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

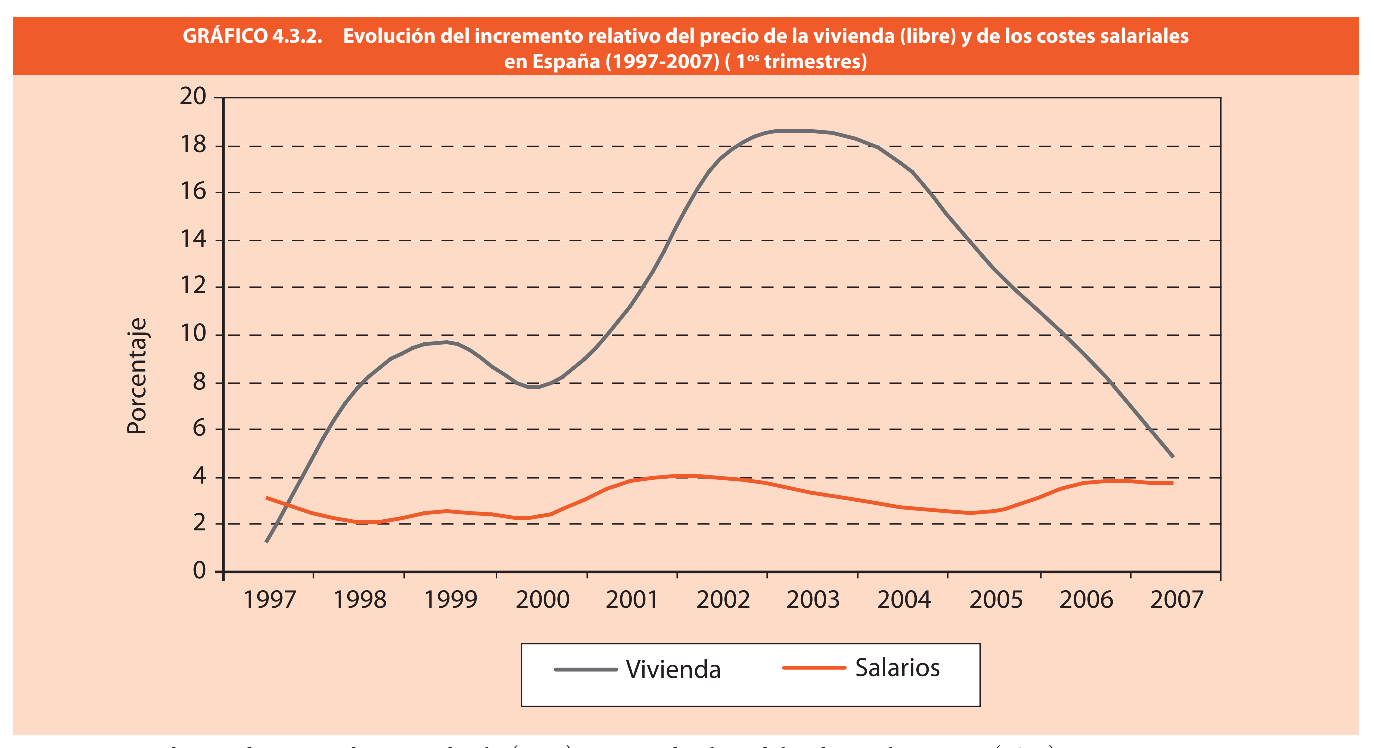
Efectivamente, lo sustancial del modelo de provisión español basado en el mercado es precisamente su capacidad para definir las condiciones de acceso a la vivienda que son necesarias cubrir, aspecto esencial para resolver inicialmente las necesidades de alojamiento de la población. La cuestión central es que el mercado residencial se sustenta en un proceso de transformación de un bien de primera necesidad en una mercancía sujeta a sus propias leyes, en las que prevalecen sus valores de cambio frente a los de uso.

Este proceso tiene un impacto tremendo sobre el proceso de asignación de valor del bien vivienda, ya que este no se realiza desde la lógica del uso, sino que se realiza desde las propias leyes del mercado, que conducen a cada propietario a intentar rentabilizar su inversión desde las tasas de beneficios más altas que son posibles en cada momento, produciéndose un efecto alcista permanente que conduce a su sobrevaloración. La vivienda es considerada de esta manera como una inversión a rentabilizar, convirtiéndose esta idea en esencial para establecer su precio de mercado.

Una de las consecuencias más importantes que se experimenta con este modelo es que los precios de la vivienda sufren una inflación que conduce a situaciones insostenibles, porque su precio se sitúa muy por encima de lo que sería deseable y necesario. Este proceso se manifiesta con enorme claridad cuando se comparan los precios de la vivienda en el mercado, tanto en propiedad como en alquiler, con la capacidad de pago de la inmensa mayoría de las familias españolas. La medida más real de valorar el ajuste de los precios a la realidad económica es, sin ninguna duda, su comparación con el nivel de ingresos de las familias, que es de donde se deduce su propia capacidad de pago, en la mayoría de las ocasiones. Pues bien, si se analiza esta relación en los últimos años, se observan dos cuestiones fundamentales para comprender hacia donde está llevando el modelo de provisión residencial español (Gráfico 4.3.2).

- En términos comparativos, el precio de la vivienda es hoy en día mucho más alto que en periodos anteriores, alcanzando una equivalencia actual de siete años completos de renta familiar.
- La evolución de los precios de la vivienda tiene una lógica autónoma diferenciada de otros bienes similares, y los ingresos familiares.

GRÁFICO 4.3.2. Evolución del incremento relativo del precio de la vivienda (libre) y de los costes salariales en España (1997-2007) (1os trimestres)



Fuente: Ministerio de Vivienda, Encuesta de Costes Laborales (00-07) y Encuesta de Salarios de la Industria y los Servicios (96-99).

Es importante plantear que lo esencial en este proceso no es sólo la escalada de precios, sino sus consecuencias finales, que hacen que el precio de la vivienda esté en muchas zonas de España muy por encima de lo que debería marcar el nivel de bienestar real de las familias. Una de las pruebas más evidentes es que una mayoría de propietarios de sus viviendas no podrían acceder a la compra de su propia vivienda porque carecen de recursos económicos propios para ello. Es decir, con sus ingresos familiares actuales no tendrían la capacidad de compra como para acceder a la vivienda en la que residen.

El nudo gordiano de esta situación no es coyuntural, sino que tiene carácter estructural, y aunque se puedan producir determinados ajustes, su esencia va a continuar en el futuro, mientras se mantenga este modelo. Esto es contradictorio con la realidad sociopolítica de este país, ya que esta necesidad básica esencial, que es la vivienda, tiene cobertura legal reconocida como un derecho constitucional.

El desajuste entre los precios de la vivienda y la renta familiar se traduce en la obligación de recurrir a la financiación del pago, lo que supone un encarecimiento considerable del coste total que se ha de pagar para acceder a la vivienda. La financiación de la vivienda introduce nuevas exigencias que es imprescindible cubrir, lo que aumenta las dificultades de acceso.

En resumen, el modelo de provisión de viviendas que se ha construido en España en los últimos años es una profundización del camino seguido por las políticas franquistas de vivienda que se iniciaron a finales de los años cincuenta. La mercantilización del bien vivienda se ha convertido en uno de sus rasgos esenciales, lo que ha contribuido a la reducción de las alternativas de acceso a la misma, a la vez que se aumentaba la propiedad como régimen de tenencia mayoritaria y dominante. Es esta forma de acceso a la vivienda la que marca en esencia la base del modelo, ajustado en torno a la lógica del mercado que considera justificable y deseable la

obtención del máximo beneficio. Por ello, el sistema se ha socializado en el conjunto de nuestra sociedad, teniendo un peso esencial el mercado de vivienda usada desarrollado desde cada propietario individual. Si se tiene en cuenta la evolución de otros bienes de primera necesidad y la equivalencia que supone la renta familiar, la vivienda tiene un precio muy superior a lo que parece razonable. Este marco provoca un modelo cada vez más exclusivo en el que las condiciones de acceso van evolucionando haciéndose cada vez más difíciles de cubrir. Las existencias de financiación encarecen de manera notable el pago de la vivienda, introduciendo además un elemento distorsionado que hace aumentar la fragilidad de los compradores ante los cambios de coyuntura económica. Es esencial, sin embargo, considerar el carácter estructural del modelo de provisión residencial basado en la transformación de la vivienda en un bien inversión en el que prevalece su valor de cambio.

3. El acceso a la vivienda

Cualquier proceso de resolución de las necesidades de alojamiento de una población debe iniciarse con el acceso al sistema de provisión residencial. Para ello se tienen que cumplir dos requisitos básicos: que haya viviendas suficientes que se puedan ocupar y que se puedan cubrir los requisitos necesarios marcados por los agentes sociales que disponen de estas viviendas.

La primera exigencia depende en nuestra sociedad esencialmente de la capacidad de producción de nuevas viviendas, y del propio dinamismo del mercado de viviendas usadas. Es evidente que tiene que haber vivienda ofertada suficiente para solucionar las nuevas necesidades que toda sociedad va generando en su proceso de evolución y desarrollo. Sin embargo, esta cuestión no está siendo resuelta de manera adecuada por dos razones fundamentales: la primera, porque no siempre se produce o se sacan viviendas al mercado donde es más necesario, y en segundo lugar, porque muchas veces estas viviendas ofertadas no se ajustan a las necesidades y características de los demandantes. La planificación de viviendas es realizada de manera muy deficiente por la mayoría de las instituciones, y al final todo acaba quedando en manos del mercado, que tiene que reajustarse progresivamente, causando efectos muy dañinos.

El desajuste de la oferta de viviendas no se produce porque no haya viviendas suficientes. En la actualidad, se produce por otros factores con consecuencias muy diversas para los sectores sociales más necesitados; algunos de los más destacables son:

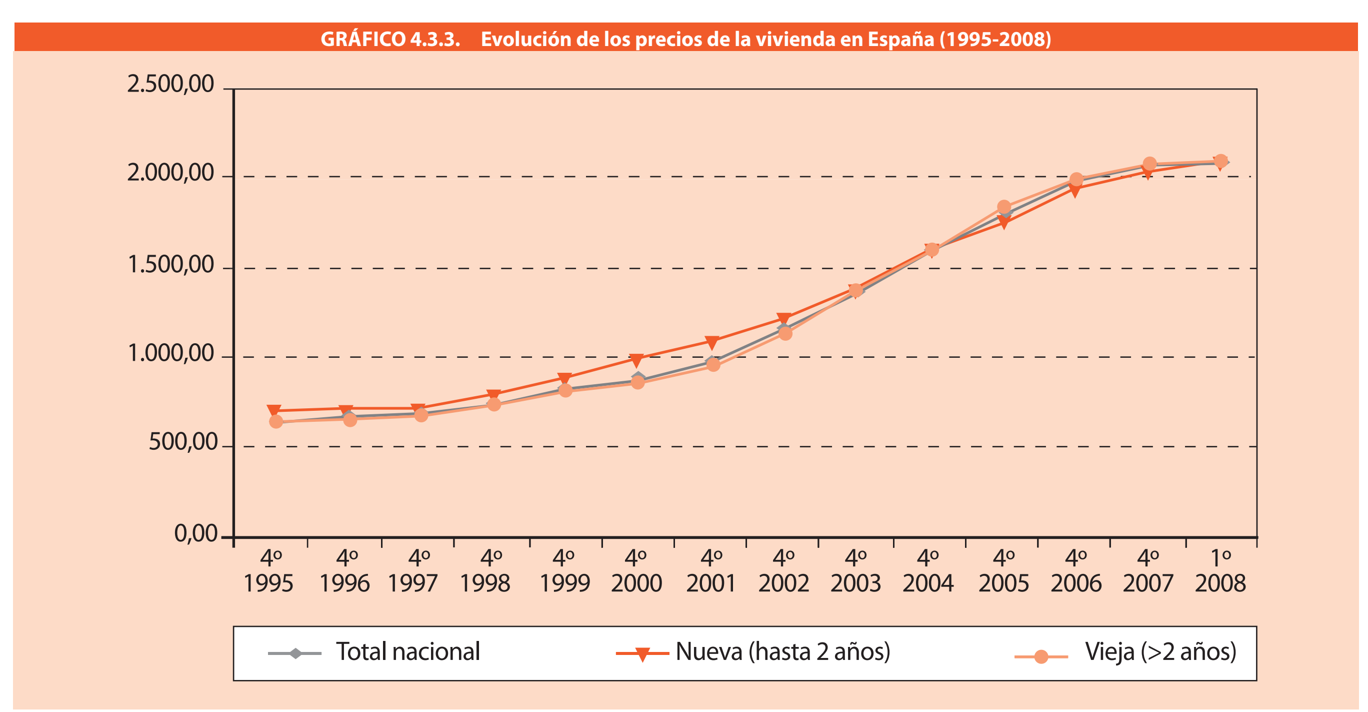
- La producción de vivienda nueva no se realiza en los lugares donde existen mayores necesidades. Hay una proporción sustancial de nuevas viviendas que se localizan en los municipios costeros para cubrir los deseos inversores de algunos grupos sociales españoles y extranjeros que ya poseen su propia vivienda, pero que apuestan por tener otra en un lugar distinto, a la vez que la utilizan como inversión.
- Existe un exceso de producción tremendo en muchos municipios que optan por planes urbanísticos muy expansivos en un afán vertiginoso de crecimiento y expansión para aumentar sus servicios. El urbanismo expansionista está transformando radicalmente la configuración urbana de muchos municipios cercanos a los municipios urbanos de mayor tamaño, generando un nuevo modelo de desarrollo muy discutible desde el punto de vista medioambiental y social, por las consecuencias que impone a sus habitantes.
- No existen viviendas baratas suficientes, y el mercado de viviendas usadas ha incrementado notablemente el precio de sus segmentos más asequibles. Además, en muchos casos, estas viviendas han quedado obsoletas para los baremos de necesidades que son utilizados por algunos grupos sociales, especialmente algunos grupos de jóvenes. Este problema también se explica por la escasa producción de vivienda pública (con protección) realizada en los últimos años, por la gestión defectuosa de la mayoría de los parques de vivienda pública y de la propia vivienda protegida, que es objeto de un número creciente de fraudes y mal uso.

La segunda exigencia viene marcada no por la demanda de viviendas, sino por sus principa-

les características, y sobre todo por los requisitos que se imponen para su uso, ya sea en compra o en alquiler. Efectivamente, en los últimos años se ha asistido a un endurecimiento progresivo de las condiciones de uso de las viviendas ofertadas que hacen cada vez más difícil que una parte importante de las personas con necesidades de alojamiento las puedan cubrir de manera adecuada.

El principal inconveniente es su coste, que ha alcanzado en la mayoría de las ocasiones niveles desorbitados (Gráfico 4.3.3). Aunque la estructura de precios de la vivienda es muy desigual, y existen segmentos muy distintos, no cabe duda de que los niveles alcanzados en una parte muy considerable de nuestra geografía nacional llegan a cotas que resultan muy difíciles de pagar. Evidentemente, son las grandes ciudades, y sobre todo algunas de ellas, las que presentan unas condiciones más duras para sus demandantes, aunque se puede afirmar que el problema se ha generalizado en muchos espacios de nuestro territorio[1] .

GRÁFICO 4.3.3. Evolución de los precios de la vivienda en España (1995-2008)



Fuente: Ministerio de Vivienda.

Aunque existen diversas maneras de evaluar el coste de accesibilidad a la vivienda, un buen indicador lo constituye lo que se ha venido en denominar el esfuerzo de accesibilidad, con el que se trata de medir la proporción de la renta que deben utilizar los hogares para poder acceder al pago de su vivienda. Hay que tener en cuenta que con este indicador se recogen las situaciones medias en contextos en los que existe una enorme desigualdad, tanto en lo que se refiere a la distribución de la renta de los hogares como en la estructura de los precios inmobiliarios.

[1]
El efecto perverso del mercado de vivienda secundaria y turística es clave para entender este fenómeno. En muchos municipios la estructura de precios se ha adaptado a la demanda exterior y no a la demanda interna, produciendo un enorme desajuste que ha hecho aumentar vertiginosamente las dificultades de los grupos autóctonos.

Aun así, y utilizando el sistema de cálculo que maneja el propio Banco de España [2] , el esfuerzo teórico de accesibilidad anual sin deducciones se sitúa según esta entidad en un 46,3% para el año 2007, mientras que para el año 2005 fue estimado en un 36,4%. Estos porcentajes alcanzan niveles más altos en algunas ciudades y regiones españolas, especialmente en aquellas zonas en las que los precios están en los niveles más elevados.

Este esfuerzo relativo medio de la accesibilidad de las familias y hogares españoles se debe relativizar dada la enorme dispersión que existe tanto en el nivel de los precios como en la estructura de renta, y aunque es una medida que se suele utilizar para valorar la capacidad de acceso a la vivienda, sólo debe utilizarse para una aproximación muy general. La realidad es que el proceso de acceso a la vivienda al que actualmente se tienen que enfrentar la mayoría de las personas y hogares que necesitan una vivienda se ve condicionado por un modelo que se establece desde la lógica mercantil, prevaleciendo en todo momento la capacidad económica. En este sentido, se debe considerar que las condiciones que impone el mercado se establecen en términos de nivel de ingresos familiares y de estabilidad económica para mantenerlos a lo largo de todo el periodo de duración del crédito hipotecario, que se ha ampliado de manera notable en los últimos años, alcanzando periodos de devolución que sobrepasan los límites que se aconsejaban en otras coyunturas inmobiliarias. En realidad, estas políticas se han realizado para que las familias pudiesen absorber las subidas de precios galopantes, que han conducido a que una parte sustancial del patrimonio residencial en España alcanzase niveles de precios completamente insostenibles para la sociedad en su conjunto.

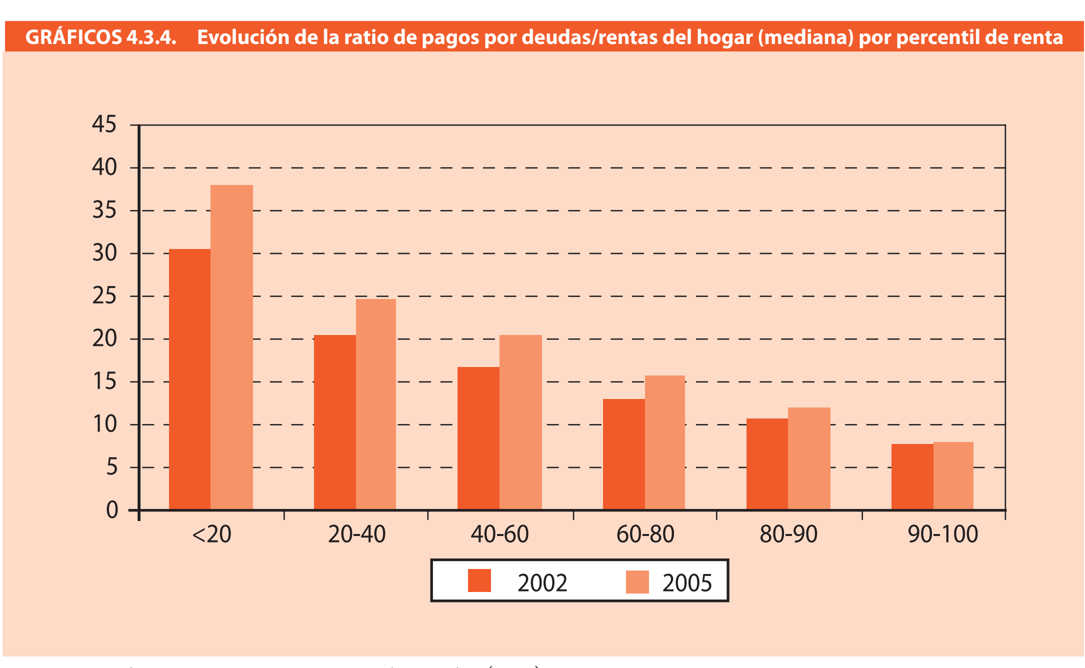
La Encuesta Financiera de las Familias que realizó en el año 2005 por segunda vez el Banco de España refleja con intensidad la variación del esfuerzo económico que supone el pago de la vivienda en función de la capacidad económica. Según los datos de esta Encuesta, el porcentaje de hogares que tenía deudas derivadas de la compra de la primera vivienda ascendía al 26,1% del conjunto de los hogares. Esta proporción variaba de manera notable en función del nivel de renta (6,9% para el percentil menor de 20 y 36,6% para el percentil entre el 80 y 90), la edad de la persona de referencia del hogar (46,6% para los menores de 35 años, 48% para los de 35-44 años, pero sólo el 3,7% para los de 65-74 años), la situación laboral de la persona de referencia del hogar [3] (41,2% para los empleados por cuenta ajena, 31,6% para los empleados por cuenta propia y sólo el 4,9% para los jubilados).

Con todo, lo realmente interesante es el cálculo de la ratio de pago de esta deuda hipotecaria en función de la renta del hogar, su evolución entre los años 2002 y 2005 y, en concreto, la variación que experimenta entre los distintos tipos de hogares (Gráfico 4.3.4). En el año 2005 esta ratio general para el total de los hogares estaba situada en una mediana del 17%. En los hogares con menor nivel de renta (percentil menor de 20) se elevaba hasta el 38,1%, y el 24% en el percentil entre 20 y 40, aunque sólo era del 12% entre el percentil de renta 80 y 90, y 7,9% entre el de 90 y 100. La variación también es importante en función de la edad, llegando a los niveles máximos del 21,2% en los menores de 35 años y del 18,5% en los de 35 y 44 años, encontrando los niveles mínimos entre los individuos de 65-74 años con un 12,9% y los mayores de 74 años en un 12,5%.

[2]
Por ejemplo, Julio Rodríguez ha calculado esta tasa de accesibilidad para el segundo trimestre del año 2007 y la ha evaluado en un 51,1% para un crédito hipotecario con un tipo de interés nominal del 5,1% y un plazo de 25 años. Este esfuerzo varía por comunidades autónomas desde un nivel máximo del 65,9% en el País Vasco (por encima del 60% están también las comunidades autónomas de las Illes Balears y Madrid) y un mínimo del 32% en Extremadura (también se mantiene por debajo del 40% Navarra).

[3]
Este porcentaje sólo era del 21,6% en el año 2002.

GRÁFICOS 4.3.4. Evolución de la ratio de pagos por deudas/rentas del hogar (mediana) por percentil de renta



Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera a las Familias (2005)

Esta estructura general del endeudamiento hipotecario de los hogares españoles se matiza de manera especial si se compara con la proporción de hogares que actualmente están endeudados por una vivienda y que para ello dedican un porcentaje superior al 40% de sus ingresos. Este grupo es especialmente importante, pues constituye el sector más vulnerable desde esta perspectiva, que valora su capacidad de endeudamiento hipotecario. A nivel general el porcentaje de hogares con ratios de endeudamiento por encima del 40% de su renta era del 11,7%. Este porcentaje varía notablemente en función del nivel de renta, alcanzando el 49,2% en los hogares situados en el percentil menor de 20 y el 21,7% entre los del percentil 20 y 40. También alcanza el 15,1% en los menores de 35 años, el 10,8% en los de 35 y 44 años, y lo que es muy preocupante, el 12,7% entre los de 65 y 74 años. Como se ve, un perfil muy amplio que abarca a casi todos los grupos, pero que se centra de manera especial en aquellos hogares que tienen unos ingresos más reducidos.

Es importante destacar que estos sectores sociales que mantienen tasas de esfuerzo por encima del 40% han evolucionado de manera ascendente con rapidez desde el año 2002. En este periodo sólo representaban el 6,7%, según esta encuesta, y el 29,7% en los hogares con menor renta.

Como se puede deducir, el esfuerzo económico que están actualmente haciendo algunas familias para poder comprar sus viviendas sobrepasa lo que normalmente se considera como deseable. Acotando este grupo, de manera aproximada, se estaría hablando de algo más de 468.043 hogares, en los que vivirían algo más de 1.300.000 personas. Dentro de este grupo general se puede calcular de manera aproximada el sector más vulnerable, que se encontraría en el grupo de renta más baja y que estaría conformado por cerca de 104.064 hogares, y otros 140.356 de las rentas situadas entre el percentil 20 y 40.

Aunque la problemática que representa el esfuerzo de pago de estos hogares compradores de vivienda es un factor importante de vulnerabilidad social, no puede obviarse que se trata de un grupo muy particular, pues son hogares que han podido acceder al mercado de la vivienda. Este grupo, a nivel general, representa actualmente el 26,1% de los hogares, aunque su distribución es tremenda-

mente desigual. En el caso de los hogares con percentiles de renta más bajos sólo es el 6,9% y del 21,1% en el percentil 20-40, aunque en el resto supera el 30%. La edad de la persona de referencia es también un factor explicativo asociado de primer orden, con el 46,6% en los menores de 35 años, el 48% entre los de 35-44 años, y a partir de estos grupos se reduce de manera notable, hasta niveles muy bajos en los de mayor edad (15,2% en 55-64 años, 3,7% en los de 65-74 años y 1,9% en los mayores de 74).

La variabilidad en el acceso al endeudamiento hipotecario puede significar en algunos casos una imposibilidad real de acceso a la vivienda, aunque en otros casos estas diferencias se explican por las distintas condiciones residenciales de los hogares, lo cual no significa que hayan resuelto adecuadamente sus necesidades residenciales.

Lo que, sin embargo, sí parece obvio, y se debería tratar de estimar en términos reales, es que una parte sustancial de los hogares con sus actuales ingresos económicos no podrían acceder al mercado residencial que existe en estos momentos en la sociedad española. Esta situación genera dos problemáticas esenciales; por un lado, la conformada por los jóvenes que se deberían emancipar para constituir su propio hogar, pero que no lo pueden hacer porque no tienen capacidad económica suficiente, y es por lo que deben mantener su residencia en casa de sus padres, aunque en muchos casos no lo deseen. La segunda problemática esencial está constituida por aquellos hogares que sí han logrado acceder al mercado residencial en otros momentos, pero que no lo pueden hacer ahora. Esto produce en algunos casos el mantenimiento de situaciones de alojamiento inapropiadas e inadecuadas que no pueden ser abordadas por la incapacidad de cumplir con las condiciones que les impone el modelo de provisión residencial. El mantenimiento de estas condiciones supone en muchos casos el desarrollo de un factor de degradación que actúa como detonante, o se añade a otra cadena de problemáticas de procesos de exclusión social que sufren algunos grupos y colectivos en nuestra sociedad.

4. Los principales componentes de la exclusión residencial

La exclusión residencial es definida en el marco de esta investigación como los procesos que conducen a que determinados grupos y colectivos no puedan resolver de manera satisfactoria y autónoma sus propias necesidades residenciales, que se articulan de manera cambiante a lo largo de sus ciclos vitales. La accesibilidad al «bien vivienda» es el primer componente de la exclusión residencial, y está compuesto por el conjunto de hogares que se muestran incapaces de cumplir los requisitos de accesibilidad económica que marca actualmente el sistema de provisión residencial en condiciones apropiadas y sin que ello les suponga un quebranto excesivo de sus capacidades sociales y económicas. Todo parece apuntar, como se señalaba en el apartado anterior, que el modelo residencial que se ha impuesto en los últimos años ha generado una situación de exclusión estructural de algunos colectivos y grupos sociales.

Sin embargo, cuando se analiza el fenómeno de la exclusión residencial se pone de manifiesto que las problemáticas de acceso sólo constituyen un componente fundamental y de carácter transversal de un proceso más amplio, que conduce a que algunos grupos sociales no puedan satisfacer sus necesidades residenciales, aunque dispongan de un alojamiento o vivienda en la que residir. Por decirlo de otra manera, la exclusión económica sólo constituye la cabeza de un iceberg más amplio, aunque su carácter transversal hace que se encuentre presente en la mayoría de las situaciones que se van a comentar a continuación.

4.1. La habitabilidad: chabolismo e infravivienda

La primera situación que se debe analizar está constituida por todas aquellas personas que están insertas en el sistema residencial porque

tienen una vivienda en la que residen, aunque no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad, ya que tienen problemas estructurales, o bien, en otros casos, carecen de las instalaciones básicas, o se producen ambas situaciones. Dentro de este grupo se encontrarían, en primer lugar, las situaciones de chabolismo horizontal donde las chabolas [4] son el tipo de alojamiento extremo, aunque se deberían añadir otras situaciones que el INE integra bajo el epígrafe de alojamientos.

Los datos que el Censo ofrece para analizar estas situaciones están claramente infravalorados, como se puede observar al compararlos con otras fuentes administrativas alternativas, como por ejemplo las que cuentan las propias administraciones que actúan sobre estos colectivos (Madrid, Murcia, Andalucía, etc.). Además, en los últimos años han crecido de manera notable los casos de chabolismo horizontal asociados a los requerimientos de mano de obra en algunas comarcas españolas, como se ha verificado en distintos estudios. En el caso del municipio de Madrid, el número de familias afectadas por este fenómeno es en estos momentos de unas 1.200 personas. Actualmente, y a falta de un diagnóstico más preciso, todo parece indicar que este fenómeno presenta dos rasgos característicos y diferenciados: la presencia mayoritaria de población de etnia gitana en los núcleos de chabolas que todavía existen en algunas ciudades, y el desarrollo de un fenómeno de chabolismo asociado a la presencia de inmigrantes económicos indocumentados o en situaciones de ilegalidad en algunas comarcas que se han especializado en actividades agrícolas de temporada.

Además del chabolismo horizontal, la denominada infravivienda vertical constituye el principal componente de las situaciones residenciales caracterizadas por no cumplir los estándares mínimos de habitabilidad y de instalaciones básicas en las viviendas y edificios. Este fenómeno puede ser estudiado de manera tentativa analizando las condiciones de vivienda que el último Censo ha tomado [5].

En el año 2001, fueron censados un número aproximado de 1.447.880 hogares que habitaban viviendas principales que se integraban en la categoría de infravivienda, que representaban el 10,2% del conjunto de los hogares. La distribución territorial era muy desigual (Cuadro 4.3.1). Las tasas más elevadas se encontraban en Ceuta, Melilla, Canarias y las provincias gallegas, con porcentajes superiores al 10%.

[4]
Luis Nogués, en un trabajo reciente sobre el chabolismo horizontal en el municipio de Madrid, recogía la definición realizada por Florencio Martín Tejedor: «Se caracterizan físicamente por estar construidas en suelo ajeno, es decir, los ocupantes no son titulares del suelo, ni tienen ninguna relación arrendaticia o de cualquier tipo con él; no tienen una estructura edificativa sólida, carecen de cimientos y sólo en el mejor de los casos cuentan con muros de mampostería, estando construidas de manera general con materiales de derribo, maderas, latón, cartones, plásticos, lonas y trozos de uralita; no son recuperables como vivienda ni susceptibles de arreglos ni mejoras; carecen de los servicios propios (agua, electricidad, etc.) y de los comunitarios».

[5]
La variable infravivienda se ha construido combinando el estado del edificio y las variables que nos informan de sus instalaciones básicas: agua, servicio en la vivienda e instalaciones de evacuación de aguas residuales.

CUADRO 4.3.1. Clasificación de las comunidades autónomas según la tasa de infravivienda (2001)

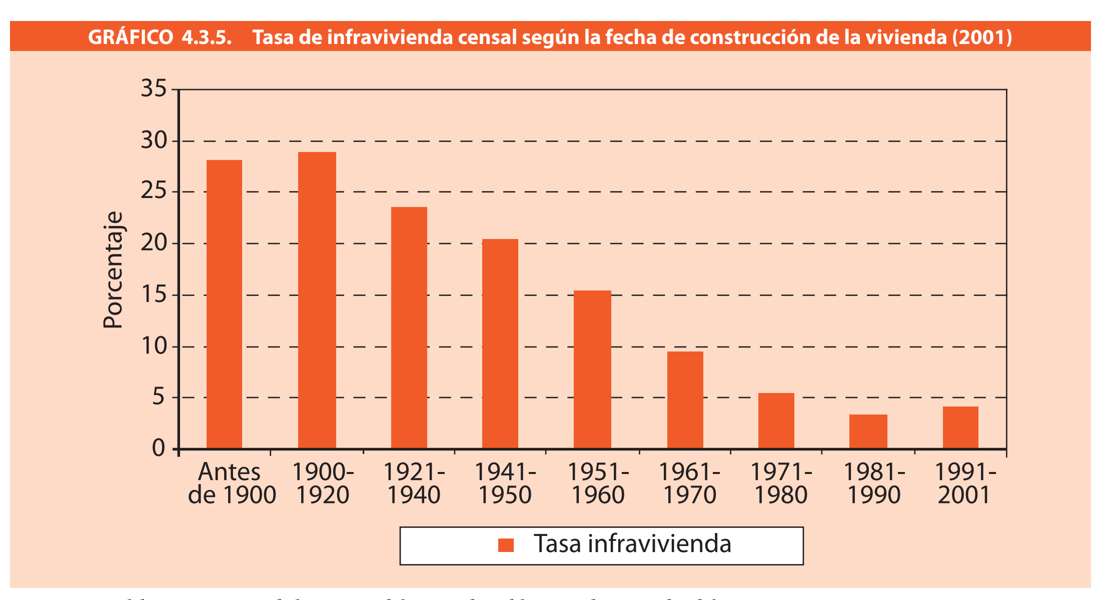
Por encima media nacional	Igual o por debajo media nacional
Asturias	Andalucía
Illes Balears	Aragón
Canarias	Cantabria
Cataluña	Castilla y León
Comunidad Valenciana	Castilla - La Mancha
Galicia	Extremadura
Ceuta	Madrid
Melilla	Murcia
	Navarra
	País Vasco
	La Rioja

Fuente: INE, elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

En estas infraviviendas residían algo más de 3.859.240 personas, con lo que se obtenía un tamaño del hogar (2,68) algo menor al del conjunto nacional (2,86), lo cual se explica, en gran parte, por la mayor presencia de hogares unipersonales que también se refleja porque en estos hogares hay una edad media superior.

Otro de los rasgos más característicos es la relación positiva que se establece con la fecha de construcción de estas viviendas (Gráfico 4.3.5). Las tasas más altas, en torno al 29%, se encuentran en las viviendas construidas antes de 1920, aunque también es muy elevada en las que fueron edificadas entre 1921 y 1950, con tasas superiores o muy próximas al 24%. Asimismo, se mantiene una tasa superior a la media nacional en las viviendas edificadas entre 1951 y 1960, que en la mayoría de los casos constituyen el parque residencial que ha conformado y sigue conformando parte de las periferias urbanas que se desarrollaron en nuestro país cuando se produjo el periodo desarrollista franquista.

GRÁFICO 4.3.5. Tasa de infravivienda censal según la fecha de construcción de la vivienda (2001)

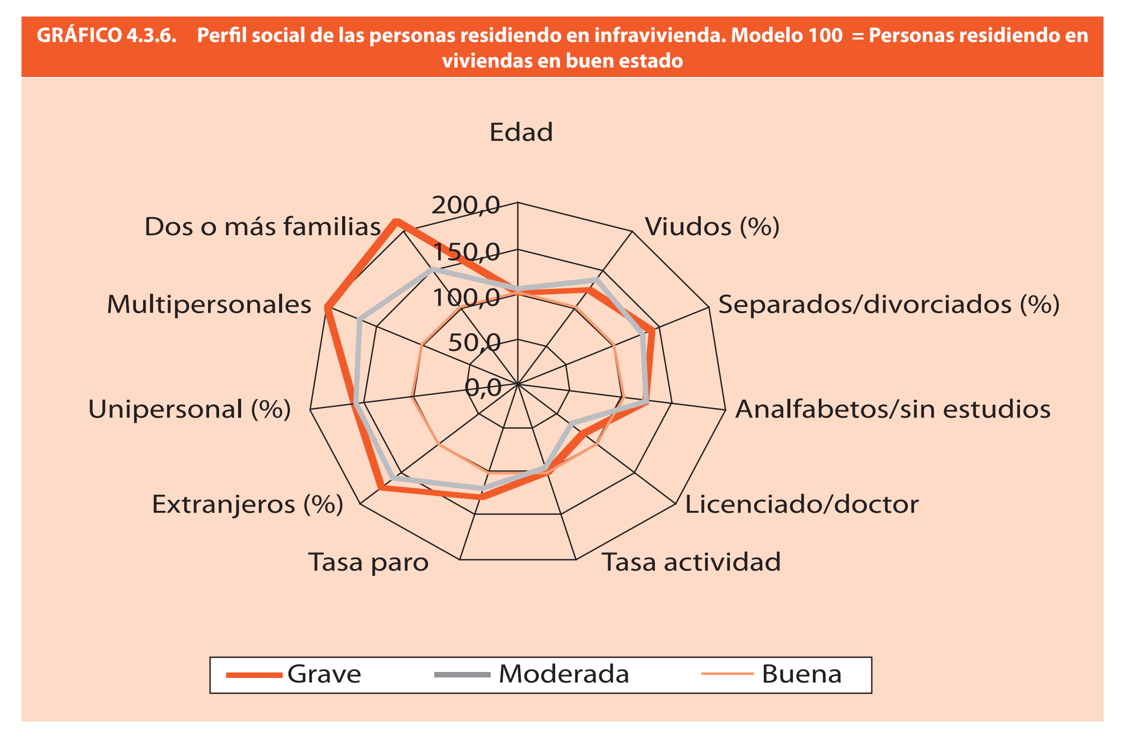


Fuente: INE, elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

Otro rasgo característico del fenómeno de la infravivienda es su mayor tasa de viviendas en alquiler, si se compara con el resto de los regímenes de tenencia y con las viviendas que se encontraban en buen estado. La tasa de alquiler en las infraviviendas más graves era del 22,4% y del 19,1% en las moderadas, frente al 10,4% de las viviendas en buen estado.

El análisis del perfil social de la infravivienda permite destacar la asociación que existe con algunos aspectos que definen lo que puede ser calificado como una condición social baja, caracterizada por un mayor valor en cuestiones como el nivel de paro, niveles de estudios más reducidos, mayores tasas en tipos de hogares menos estructurados y una proporción muy elevada de personas extranjeras (Gráfico 4.3.6).

GRÁFICO 4.3.6. Perfil social de las personas residiendo en infravivienda. Modelo 100 = Personas residiendo en viviendas en buen estado



Fuente: INE, Elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

Casi todas estas situaciones guardan una gran relación con los dos factores de vulnerabilidad económica que se comentaban anteriormente, es decir, situaciones en las que existe un nivel económico muy reducido, y también en otros casos inestabilidad y precariedad en los ingresos, lo que imposibilita la movilidad hacia otras viviendas más apropiadas y de mayor calidad. Se puede decir que la situación de infravivienda, en la mayoría de los casos, se mantiene por la imposibilidad estructural de acceso a otro tipo de inmueble, lo que constituye un enorme inconveniente para muchas de las políticas de rehabilitación que se realizan frente a este problema. La mayoría de estos sectores son insolventes econonómicamente desde los requisitos del mercado y, en muchas ocasiones, también de algunos tipos de vivienda protegida, por lo que se ven abocados a depender directamente de la intervención pública, en la que se conceden las mayores ayudas y el esfuerzo se reduce a los límites. Incluso en estos casos, la insolvencia económica real aparece en momentos de inestabilidad y crisis personal/familiar que a veces acompaña los ciclos vitales.

4.2. La desadecuación residencial: hacinamiento y accesibilidad física

Una nueva situación de exclusión residencial se conforma por aquellas problemáticas relacionadas con el proceso de adecuación de las características de la vivienda con las necesidades cambiantes de las personas que residen en la misma. Estos problemas a los que hemos denominado en otros trabajos como «problemáticas de desadecuación residencial» tienen una enorme importancia, ya que permiten valorar el grado de satisfacción real que cada persona y familia consigue (Tabla 4.3.1).

Las problemáticas de adecuación residencial tienen básicamente dos grandes componentes. El primero valora la carga de personas que tiene cada vivienda poniendo un límite a partir del cual se considera que existe una condición de hacinamiento. Los índices de hacinamiento se calculan comparando la superficie de la vivienda con las personas que residen de manera habitual en la misma. Si supera la media de 6 m^2 por persona se califica la situación como de hacinamiento crítico, y si se encuentra entre 6 m^2 y 10 m^2, de hacinamiento moderado. La problemática de hacinamiento hace siempre referencia a la relación que las personas establecen con la vivienda; por tanto, una vivienda hacinada puede resultar adecuada si se reduce el número de sus habitantes.

El hacinamiento es una problemática en cierta medida reducida, que casi había superado la sociedad española. El porcentaje de hogares con hacinamiento crítico era muy pequeño y apenas superaba el 0,15%. En el caso del hacinamiento moderado, la proporción tampoco era muy elevada, el 1,08% de la totalidad de los hogares. Por tanto, el hacinamiento es una condición que se producía en un número aproximado de 174.660 hogares. Esta problemática se concentraba de manera especial entre la población inmigrante y en las viviendas en alquiler, aunque está creciendo de manera significativa el número de viviendas hacinadas que son propiedad y que utiliza los sistemas de realquiler como mecanismo económico para hacer frente a las dificultades del pago de la hipoteca.

Un segundo aspecto de este componente de la exclusión residencial intenta medir la desadecuación residencial que se produce en todos aquellos casos en los que las características físicas de las viviendas y edificios no se adecuan a las exigencias que sus habitantes tienen en determinados momentos de su vida. Esta problemática se relaciona básicamente con los problemas de accesibilidad que se suelen incrementar en los momentos del ciclo vital en los que empieza a fallar o se debilita la movilidad. La accesibilidad al edificio y dentro de la vivienda es un aspecto clave en esta problemática, aunque también lo es la adaptación que tiene o debería experimentar cada vivienda a las condiciones de uso de sus propios habitantes. Desgraciadamente, una vivienda mal adaptada puede actuar como una verdadera prisión que no permite los contactos cotidianos con el hábitat más cercano, impidiendo la autonomía personal a la que deberían tener derecho todas las personas.

La situación del parque residencial respecto a los indicadores de accesibilidad es muy deficiente. Según el Censo, algo más del 76,7% de los residentes en viviendas familiares lo hacían en viviendas y edificios no accesibles. Este porcentaje se incrementaba hasta el 78,6% entre las personas de más de 69 años, que son a todos los efectos las que pueden tener mayor propensión a sufrir problemas de movilidad. Evidentemente, las personas con minusvalías físicas son las que sufren de manera más directa y cotidiana estos problemas.

También se debe tener en cuenta la situación de algo más de 2.233.220 hogares que ocupaban viviendas situadas en viviendas de tres o más alturas en edificios sin ascensor. La estructura poblacional que suelen tener estos edificios está muy envejecida, lo que genera dificultades continuas que en muchos casos se convierten en barreras insalvables que llegan a ser un factor muy importante del deterioro que a veces experimentan las condiciones de vida de estas personas.

Tabla 4.3.1. Tres indicadores de desadecuación residencial (2001)

	PERSONAS		VIVIENDAS	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Hacinamiento	1.067.680	2,6	174.660	1,2
Sin accesibilidad	30.995.080	76,7	10.853.260	76,8
Viviendas a tres o más alturas sin ascensor	6.232.500	36,0	2.233.220	36,5

Fuente: INE, Elaboración propia de la muestra del Censo de Población y de Viviendas del año 2001.

5. Pobreza y situación residencial

Otra manera complementaria de abordar la problemática de la exclusión residencial es analizando la condición de alojamiento de algunos colectivos en situaciones sociales precarias y de exclusión. Tanto a través de la Encuesta de Condiciones de Vida como de la Encuesta FOESSA se puede hacer una aproximación bastante detallada a esta cuestión, en la que se pretende comprender la forma en la que los procesos de exclusión social y exclusión residencial se encuentran asociados.

Esta correlación ya ha sido estudiada en otras investigaciones y la conclusión más importante a la que se llegó es que si bien existe una asociación moderada debido al papel jugado por la intervención pública en materia de vivienda, esta intervención ha logrado modificar las condiciones residenciales, pero en muchos casos no ha sido suficiente para terminar con la vulnerabilidad social que experimentan los grupos sociales que residían en las mismas.

Sin embargo, esta situación no se mantiene en todo el territorio nacional de manera homogénea, y existen en muchas ciudades focos de degradación que se relacionan con la condición social de sus habitantes, en donde se producen fenómenos de concentración de la población más excluida en determinados edificios y zonas, que actúan como un factor de degradación del entorno y que se van extendiendo a otras zonas cercanas. La razón inicial de este proceso se encuentra en muchas ocasiones en los criterios que las políticas de vivienda utilizan para la adjudicación de las viviendas sociales a determinados colectivos, aunque esto se tratará con mayor detalle en el último apartado de este resumen.

5.1. Las condiciones residenciales de los pobres

Según la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2006, la situación residencial de los hogares pobres se caracterizaba por las siguientes situaciones:

- Una mayor proporción de hogares residiendo en viviendas unifamiliares, lo que denota una cierta tendencia a concentrarse en los municipios rurales e intermedios. Como consecuencia, la proporción de hogares pobres en edificios con varios pisos es bastante menor, 50,3%, frente al 66,8% de los hogares no pobres.
- La situación de tenencia es más precaria, aunque se mantiene una tasa de propiedad del 75,7%. La tasa de alquiler en los hogares pobres es del 14,5%, frente al 9,3% de los hogares no pobres. No obstante, es más elevado proporcionalmente el número de hogares pobres que residen en cesión (9,8% frente al 6,3% de los no pobres).
- Por regla general, las condiciones del alojamiento son peores en los hogares pobres, y esto se puede observar a través de diversos indi-

cadores. Por ejemplo, el número de habitaciones disponibles en las viviendas es menor en los hogares pobres, la tasa de viviendas con problemas de humedades es del 29,5% frente al 15,5%, la tasa de vivienda sin bañera y ducha mayor (del 1,3%), por indicar algunas de las diferencias que más resaltan.

- Las situaciones más acuciantes se relacionan con problemas en los gastos económicos que presentan las viviendas; por ejemplo, en el 12,4% de los hogares pobres se ha producido algún retraso en el pago de la hipoteca o en alquiler en los últimos 12 meses, mientras que este porcentaje es sólo del 4,5% en los hogares no pobres. Lo mismo sucede en el retraso de los pagos de las facturas de electricidad, gas, agua, etc., en los últimos 12 meses. En este caso, la tasa de hogares que han experimentado esta dificultad es del 5,1% en los hogares pobres y de sólo el 3% en los no pobres.
- La precariedad económica incide directamente en las dificultades que encuentran los hogares pobres para hacer frente a los gastos totales de la vivienda (incluyendo seguros, electricidad, comunidad, etc.). El 60,4% de los hogares pobres consideran esta carga económica como muy pesada, frente al 42,2% de los hogares no pobres.

La situación de pobreza de los hogares se define esencialmente desde su situación económica, por lo que resulta lógico que sus problemáticas residenciales se concentren en las dificultades del pago de la vivienda. En este sentido es muy interesante considerar que estos gastos no se refieren exclusivamente al pago de la hipoteca o el alquiler, sino que incluyen el conjunto de gastos que se deben hacer para poder utilizar la vivienda y sus instalaciones. La precariedad económica de estos hogares incide negativamente en su capacidad de pago de estos gastos, por lo que se constituye en un factor de alteración e inestabilidad continuo, pues no se debe olvidar la importancia de la vivienda como elemento de anclaje y estabilidad social.

En cualquier caso, estos comentarios deben enmarcarse en un contexto previo que permite observar las enormes diferencias internas que existen en la condición residencial de los hogares pobres. Este debe ser un objetivo importante de análisis, y se abordará con mayor detalle en el informe final.

La Encuesta FOESSA también permite conocer algunos de los rasgos residenciales de los hogares pobres, y aunque no son comparables ambas encuestas, sí puede ser utilizada para ampliar algunas cuestiones no estudiadas en la Encuesta de Condiciones de Vida. Algunas de las más relevantes que se pueden obtener a través de esta encuesta son:

- El esfuerzo mensual para comprar su vivienda que tienen que hacer los hogares pobres que acceden a la propiedad es del 84,2% de sus ingresos. En el caso del alquiler este esfuerzo supone el 48,9% de los ingresos mensuales de los hogares pobres.
- La tasa de hacinamiento que presentan es del 5,8% en los hogares pobres.
- La tasa de propiedad es también elevada en esta encuesta, del 61,3%, aunque en este caso la tasa del alquiler alcanza el 31,6%. Hay también un 6,2% de hogares pobres residiendo en viviendas o alojamientos cedidos.
- El 4,9% de los hogares pobres carecen de alguna instalación básica (agua corriente, evacuación aguas sucias o baño completo).
- Respecto a las condiciones generales de los edificios y viviendas, el 2,6% se encuentra en viviendas con deficiencias graves en la construcción, que llega en algunos casos a considerarse como estado de ruina, y el 10,9% presenta problemas de insalubridad.
- Las dificultades económicas expresadas a través de la consideración de que los gastos dedicados son excesivos alcanzan también en este caso al 24,2% de los hogares pobres.

Como se puede observar, los resultados obtenidos en la Encuesta FOESSA mantienen en sus líneas generales la caracterización general del fenómeno de la pobreza en relación con sus condiciones residenciales, incluso en algunos casos los agudiza mostrando una situación de mayor precariedad que la que se obtenía del análisis de la Encuesta de Condiciones de Vida.

5.2. Las personas sin hogar

Un colectivo de especial importancia que merecería un análisis específico es el de las personas sin hogar[6], que sufren las situaciones más graves porque no tienen un alojamiento fijo y estable en el que puedan constituir su propio hogar. Aunque numéricamente este colectivo no es muy significativo[7], en torno a unas 38.000 personas, con su realidad expresan una forma extrema de exclusión en la que la vivienda juega en todo momento un papel fundamental, convirtiéndose en un factor positivo que ayuda a la integración o, por el contrario, en un factor muy negativo que ha llegado a actuar como desencadenante del proceso de pérdida del hogar.

El cambio del perfil que está experimentando este colectivo debe ser una referencia esencial para comprender el efecto que puede estar teniendo el sistema de provisión residencial actual en las condiciones de algunos colectivos de inmigrantes económicos extranjeros, que se ven muy afectados por el debilitamiento progresivo del mercado de viviendas en alquiler y por sus características especulativas, sobre todo en algunas zonas de nuestras ciudades donde la demanda es más intensa.

6. Intervención pública y exclusión residencial

La intervención pública sobre la vivienda que actualmente se realiza en la sociedad española es muy compleja y diversa, por lo que resulta muy complicado sintetizarla en las breves líneas que se disponen en este documento resumen. La primera cuestión a destacar es que las tres principales administraciones (central/autonómica/local) actúan sobre distintos momentos y situaciones que de una manera u otra afectan a la situación residencial de las personas. La variedad de criterios y políticas que utilizan estas administraciones, especialmente las autonómicas y locales, es un hecho muy destacable, aunque existan en muchos casos directrices generales que son marcadas desde los razonamientos que se establecen desde la Administración central.

Otro hecho importante que complica el análisis sobre la cuestión es que, además de las instituciones propias, sobre la cuestión residencial actúan otras instituciones públicas, especialmente los servicios sociales, que trabajan en muchos casos directamente o indirectamente con cuestiones relacionadas con el alojamiento de algunos colectivos sociales, sobre todo aquellos cuya condición es más precaria y vulnerable. La dispersión, por tanto, de las actuaciones, y sobre todo de los criterios utilizados para las mismas, es uno de los principales elementos que define la situación actual.

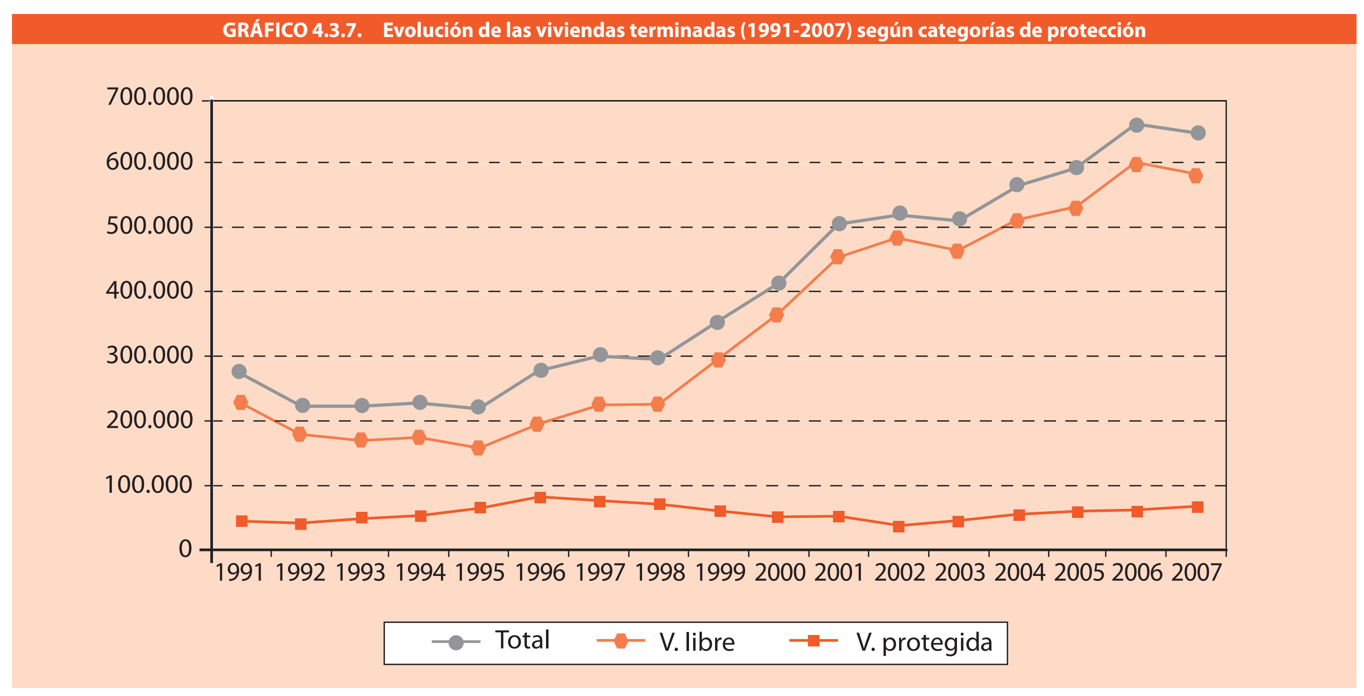
A pesar de ello, la intervención pública que se viene realizando, en una parte sustancial de sus medidas, tiene como objetivo prioritario la potenciación del sector de la construcción por sus efectos sobre el crecimiento económico. Una parte esencial de las medidas de política de vivienda está dirigida a potenciar la producción de nuevas viviendas, ya sea a través del desarrollo de políticas de suelo expansionistas que califican

[6]
Utilizamos una gran parte de la definición que utiliza la European Federation of Nacional Organizations Working with the Homeless (Feantsa) excluyendo lo que consideran como vivienda insegura e inadecuada, que la vamos a contabilizar por otra parte. Los grupos incluidos son: 1) personas que viven en un espacio público (sin domicilio); 2) personas que pernoctan en un albergue y están forzadas a pasar el resto del día en un espacio público; 3) personas que tienen estancias en centros de servicios o refugios (hostales para sin techo que permiten diferentes modelos de estancia); 4) mujeres que viven en refugios para mujeres; 5) personas que viven en alojamientos temporales reservados a los inmigrantes y a los demandantes de asilos; 6) personas que viven en instituciones: prisiones, centros de atención sanitaria, hospitales sin tener dónde ir, etc.); 7) personas que viven en alojamientos de apoyo (sin contrato de arrendamiento).

[7]
Esta estimación ha sido recogida por Edgar y Meert, a partir de los análisis dirigidos por el corresponsal español en la Feantsa, Pedro Cabrera. Pensamos que es una buena cifra estimativa, aunque es muy difícil contabilizar este colectivo, más en estos momentos en los que el fenómeno migratorio está modificando de manera muy rápida el perfil de este colectivo, por otro lado, muy heterogéneo y con una enorme movilidad espacial. Aunque sólo se recoge una parte de la realidad, en la Encuesta sobre Personas sin Hogar del año 2005, realizada por el INE en los centros que prestan servicios a las personas sin hogar, se contabilizaron 21.900 personas, de las cuales el 48% eran extranjeros y sólo el 17,3% mujeres.

masivamente el suelo urbanizable de los municipios españoles, o de políticas de producción de vivienda protegidas que son subvencionadas por las administraciones públicas en un intento de potenciar la oferta de viviendas más baratas a las que puedan acceder los sectores sociales con menores recursos económicos. Dentro de estas figuras de protección también se encuentran las viviendas protegidas especiales, que se dirigen a los grupos más insolventes.

GRÁFICO 4.3.7. Evolución de las viviendas terminadas (1991-2007) según categorías de protección



Fuente: Ministerio de la Vivienda.

Estas políticas productivistas han conducido a un auge tremendo de la producción de vivienda, que, sin embargo, no ha sido acompañada suficientemente del incremento de la producción de las viviendas protegidas, precisamente en los momentos en que era más necesaria por la elevadísima demanda de este tipo de viviendas. Por ejemplo, entre el año 1991 y 2007 se han terminado en España la friolera cifra de 6.812.000 viviendas, y, sin embargo, de estas viviendas sólo el 14,5% (989.018) ha tenido algún sistema de protección (Gráfico 4.3.7). Estas diferencias se ha agudizado en los últimos años, pues si bien entre el año 2001 y 2007 se han producido casi cuatro millones de viviendas, sólo el 9,6% ha tenido algún régimen de protección (382.503).

Además, en los últimos años y en muchas comunidades autónomas se han desarrollado medidas de incremento de los módulos de las viviendas protegidas y de creación de nuevas figuras que en realidad sólo están sir viendo para que grupos más solventes de las clases medias acaben ocupando este espacio de protección pública. Otra cuestión importante en relación con este submercado es la elevadísima tasa de fraude que presenta, tanto desde el punto de los demandantes como de la oferta. A estas viviendas están accediendo grupos que no deberían acceder, y, además, se están vendiendo y, negociando en condiciones absolutamente irregulares.

La intervención pública también trata de potenciar el mercado de la vivienda a través de las políticas fiscales que favorecen el acceso a la propiedad, y en menor medida, el acceso al alquiler. Estas políticas son muy antiguas y lo que hacen es conceder beneficios fiscales a los compradores. Evidentemente, estas actividades se realizan con límites precisos, aunque no cabe duda de que de ellas se benefician en mayor medida los grupos que están pudiendo acceder a la propiedad y a los mercados residenciales intermedios y más caros. El carácter regresivo de estas políticas ha sido criticado desde hace años, pues al final quienes consiguen acumular la mayor parte de las ayudas son los grupos más solventes situados en las decilas más altas de ingresos familiares.

En los últimos años han aparecido con fuerza algunas medidas de gestión y de apoyo a la vivienda de alquiler. Los sistemas varían, aunque los más habituales son las ayudas directas y los sistemas de garantía para los propietarios para lograr sacar al mercado viviendas que se encontraban retenidas. Estas políticas, por otro lado, coinciden con otras líneas de actuación centradas en la potenciación de los sistemas de propiedad en el acceso a la vivienda pública, e incluso de transmisión de la propiedad pública a los inquilinos que residen en las escasas viviendas que constituyen el patrimonio público inmobiliario en nuestro país. Los efectos reales todavía no están claros, aunque la situación de crisis inmobiliaria que afecta sustancialmente al mercado de propiedad puede estar favoreciendo el auge del alquiler, acompañado, eso sí, de una subida espectacular de sus precios. Parece evidente que los propietarios están tratando de acaparar una parte sustancial de las propias ayudas que se están dando a los inquilinos, aunque este análisis se deberá realizar con mayor precisión cuando transcurra un cierto tiempo.

Por último, se deberían comentar las políticas de rehabilitación y revitalización de espacios degradados de nuestras ciudades que algunas comunidades autónomas están desarrollando desde hace ya algunos años. Estas ayudas tratan de incidir sobre aspectos tan importantes como son la renovación y mantenimiento del patrimonio residencial, especialmente en los centros urbanos, pero también en muchas de nuestras periferias más deterioradas. Aunque habitualmente se plantean estas medidas dentro de marcos que tratan de combinar las ayudas a la piedra con ayudas sociales, la realidad es que por regla general estas ayudas son absorbidas para el arreglo de algunos edificios, pero muy poco para el desarrollo de verdaderos planes integrales de revitalización urbana. Una prueba del fracaso relativo de muchos de estos planes es su incapacidad manifiesta para solucionar el problema de la infravivienda, que suele coincidir con la residencia de sectores sociales muy desprotegidos e insolventes que no pueden abordar los costes de la rehabilitación.

7. A modo de breve conclusión

El modelo residencial que se viene desarrollando en los últimos años está actuando de manera muy negativa sobre los procesos de resolución de las necesidades de alojamiento de algunos grupos y colectivos sociales. El incremento del coste social de la vivienda ha hecho que para muchos grupos sociales, incluso muy solventes desde el punto de vista de sus recursos económicos, la compra de la vivienda se convierta en una continua amenaza. El endeudamiento de estas familias [8] es un factor de riesgo permanente que aumenta en la medida que el esfuerzo económico es mayor. La diferencia entre el incremento de la riqueza familiar y los precios es tan desorbitada que la posibilidad de compra se ha hecho completamente dependiente de la financiación. Esta paradoja, que aparentemente puede ser positiva, se puede convertir en una auténtica trampa, ya que todo depende de la evolución de una variable que no contro-

[8]
El endeudamiento hipotecario de las familias para comprar una vivienda superó los 526.310 millones de euros en el mes de julio de este año, lo que suponía un 23% más que el año pasado. La cuantía general del endeudamiento de las familias era equivalente al 78,3% del PIB (Banco de España).

lan las propias familias: los tipos de interés, que se están incrementando de manera notable.

La tasa de riesgo con la que están actuando muchas familias constituye una presión permanente que tiene efectos estructurales sobre sus modelos y estilos de vida. Por decirlo de otra manera, el modelo residencial tiene una enorme capacidad estructural, porque es capaz de organizar las economías familiares y todos los componentes y estrategias que tienen que arbitrar para que sus proyectos de vida salgan adelante. La exigencia de un esfuerzo laboral muy intenso por parte de todos los miembros activos es una consecuencia directa del modelo residencial, pues se está obligando a trabajar más tiempo y a que trabajen más personas para poder pagar el coste de la vivienda.

No se ha reflexionado suficientemente sobre las consecuencias reales que esta presión económica está ejerciendo sobre la realidad cotidiana de muchas familias, pero hay numerosos aspectos que están siendo trastocados y que están teniendo efectos muy dañinos: fracaso escolar, natalidad, conflictos familiares, relaciones intergeneracionales, cuidado de los padres, etc. Vivir para pagar una vivienda se ha convertido en la realidad material de muchas familias.

El incremento del coste social de la vivienda y el reforzamiento del modelo residencial también están teniendo efectos muy negativos sobre las problemáticas residenciales que padecen algunos colectivos y grupos sociales. En una situación como la actual, estos grupos no pueden acceder de manera autónoma a soluciones residenciales con las que puedan superar sus problemas, quedando excluidos de los mercados normalizados.

Efectivamente, una de las consecuencias más importantes que el modelo residencial está teniendo sobre los procesos de resolución de las necesidades de alojamiento de la población es el aumento de los segmentos de población que de manera estructural quedan excluidos del mercado residencial. Los grupos económicos menos solventes no tienen capacidad económica para resolver sus necesidades de vivienda, por lo que refuerzan su dependencia con las instituciones públicas y privadas que trabajan en el sector del alojamiento.

Es un hecho que esta situación esta contribuyendo al deterioro de las condiciones de alojamiento de estos grupos, porque está reteniéndoles en viviendas en mal estado e inadecuadas. No tienen alternativas viables que puedan utilizar, porque sólo pueden acceder a segmentos del mercado residencial que se caracterizan por explotar económicamente estas viviendas que se encuentran en mal estado. Es curioso comprobar cómo en estos niveles también prima la lógica del beneficio.

La reducción del mercado de alquiler está contribuyendo a su segmentación, convirtiéndose en una opción cada vez más necesaria, pero también cada vez más cara y con mayores dificultades para poderla usar. Por ello, la estrategia de acceso a la vivienda que utilizan algunos colectivos pasa necesariamente por el hacinamiento de sus viviendas, en un intento de reducir los costes económicos que les supone pagar la vivienda y hacer frente a su proyecto migratorio.

Algo parecido sucede con las viviendas protegidas y con los alojamientos que organizan algunas instituciones privadas. Las alternativas y las posibilidades que estas instituciones tienen para actuar en el mercado son cada vez más débiles. Es muy difícil comprar o alquilar a precios asequibles. Los efectos son perversos, porque se reduce lo que pueden hacer con sus presupuestos, que nunca logran evolucionar al ritmo que lo hace el mercado, por lo que se tienen que alquilar o comprar menos viviendas. El problema no es solamente este, puesto que la mayoría de las instituciones acaban por comprar o alquilar en las mismas zonas, produciéndose un efecto de concentración de poblaciones con problemáticas muy complejas en algunos barrios o zonas de nuestras ciudades que está resultando muy perjudicial.

La reducción de los programas de vivienda social ha contribuido a la disminución de las alternativas residenciales que los grupos menos solventes tenían. La vivienda social puede jugar un papel importante si se actúa de una manera integrada, e integral, aunque también en muchos casos está siendo fuente de problemas y de deterioro de los barrios donde se ubican. Es fundamental entender que la vivienda no integra por sí misma.

En definitiva, el modelo residencial que se ha venido imponiendo en los últimos años se ha convertido en un factor negativo en el proceso de resolución de las necesidades de alojamiento. Hay dos razones fundamentales:

- Porque ha llevado a que muchos hogares tengan que soportar tasas de esfuerzo económico para pagar la vivienda muy cercanas a los límites soportables, aumentando su vulnerabilidad.
- Porque se ha convertido en un factor estructural que impide las soluciones residenciales que necesitan muchos grupos sociales que no tienen resueltas de manera adecuada sus necesidades de alojamiento.

8. Bibliografía

Banco de España. Estadísticas. *Encuesta Financiera de las Familias* (2005): http://www.bde.es/estadis/eff/eff2005.htm. (Consulta: 2 de julio de 2008.)

Cortés, L. (1997): «Hablando de la exclusión residencial». *La Acción Social. Cuadernos de Formación*, n.º 41. Madrid: Cáritas.

Cortés, L; Fernández, C., y Plaza, P. (2003): «Vivienda y exclusión residencial», en Aguilar, M.; Laparra, M., y Pérez, B. (coord.): *Investigaciones de base para la elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid-Consejería de Servicios Sociales y Universidad Pública de Navarra. 285-405.

Cortés, L. (2004): «Indagaciones sobre la exclusión residencial». *Arxius de Ciències Socials*, n.º 10, 39-55.

Cortés, L. (2005): «La crisis de la vivienda». *Documentación Social*, n.º 138, 83-100.

Edgar, B., y Meert, H. (2005): *Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness*. Feantsa. http://www.feantsa.es/spip.php?rubrique64.htm. (Consulta: 2 de julio de 2008.)

Martín Tejedor, F. (1999): «Vivienda e integración social: una experiencia de trabajo con familias chabolistas en la Comunidad de Madrid. II parte». *Trabajo Social Hoy*, n.º 26, 24-39.

Nogués, L. (2005): *El chabolismo horizontal en el municipio de Madrid*. Documento inédito. EMVS.

Rodríguez López, J. (2007): «La nueva coyuntura del mercado de la vivienda». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXXIX, n.º 154, 757-774.

Políticas y bienes sociales

4

4

Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria

Autora
Myrian López de la Nieta

4 Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

4 Sistema educativo y desigualdad. Un estudio de la población adulta y los menores en edad de escolarización obligatoria

1. Introducción
2. La política educativa española
3. Concepto de exclusión y vulnerabilidad educativa
4. Niveles educativos de la población
5. Abandono educativo de los jóvenes
6. Sistema educativo y fracaso escolar
7. Conclusiones
8. Bibliografía
9. Anexo

1. Introducción[*]

La educación está considerada hoy en día como uno de los factores más influyentes a la hora de construir las trayectorias vitales de los individuos. La adquisición de «saberes» y la cualificación que logran las personas tras su paso por los diversos sistemas de formación, determinan, en buena medida, cuál va a ser la posición que alcancen en el mercado laboral y, en consecuencia, los niveles de calidad de vida a los que accedan.

Las carencias educativas son, por tanto, un factor más que nos puede ayudar a entender cómo se producen y reproducen las situaciones de pobreza, ya que la exclusión absoluta o relativa del sistema educativo contribuye a generar desigualdad entre los miembros de la sociedad, incidiendo negativamente en aspectos tan relevantes como las posibilidades de promoción social, la búsqueda de empleo, la adquisición de nuevos conocimientos necesarios para desenvolverse en una sociedad tecnificada… y, en definitiva, en todos aquellos procesos que ayudan a las personas a hacer frente a la incertidumbre que genera un mercado laboral y un sistema social en continuo movimiento.

Desde esta perspectiva, y para abordar el tema de la exclusión en el ámbito educativo con mayor rigor, hay que plantear inicialmente dos cuestiones. En primer lugar, cualquier análisis sobre los niveles educativos alcanzados por la población es indisociable del contexto social en el que se producen. Hay que tener en cuenta que la educación formal se produce de forma intensiva durante la infancia y juventud, por tanto el significado atribuible a las titulaciones varía de una generación a otra en función de las políticas educativas vigentes y las exigencias sociales asociadas a ellas. De ahí la necesidad de analizar el tema de la exclusión educativa teniendo como referente los niveles educativos alcanzados por la población, puesto que cuanto más altos sean estos, mayor será la distancia respecto a los que no los consiguen.

En segundo lugar, nos centraremos sobre todo en los niveles educativos obligatorios, puesto que son los que otorgan la titulación mínima exigida formalmente para todos los ciudadanos, pero no hay que olvidar que los procesos de aprendizaje no son patrimonio exclusivo del sistema educativo reglado y tampoco se restringen a una determinada edad. Hay otros ámbitos formativos, como son la formación continua, la ocupacional, los cursos ofertados por instituciones privadas o públicas, ONG, etc., que preparan a las personas para hacer frente a determinadas carencias formativas y que tienen el objetivo de lograr una mejor integración social.

Si nos centramos en el sistema educativo formal, en los procesos insertos dentro de este ámbito concreto, es porque en una sociedad fundamentalmente credencialista como la actual el principal recurso educativo, por otro lado universal y al alcance de todos, es la cualificación obtenida y certificada a través de este sistema.

2. La política educativa española

La legislación, como ya se ha adelantado, condiciona el tipo de titulación mínima exigida a los ciudadanos y las cualificaciones diseñadas para el sistema educativo en cada momento histórico. En este sentido, el caso español es particularmente complejo dada la gran heterogeneidad de situaciones educativas existentes, según el sistema educativo bajo el que haya cursado estudios la población.

Desde la Ley de Instrucción Pública de 1857 (conocida como Ley Moyano), ha habido cuatro reformas educativas: la Ley General de Educación (EGB) de 1970, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza (LOCE) de 2002 [1] y la recién estrenada Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, de la que, lógicamente, no hay resultados todavía [2].

Uno de los elementos más significativos de estas reformas ha sido la progresiva extensión de la duración de la educación general básica. La Ley Moyano establecía la obligatoriedad desde los seis hasta los nueve años, posteriormente fue ampliada hasta los 12 con la Ley de Instrucción Primaria de 1945, que también establecía la gratuidad en este nivel —antes sólo lo era para los que no tenían medios económicos suficientes

[*] Quiero expresar mi agradecimiento al profesor Julio Carabaña por sus acertadas indicaciones y comentarios en la preparación de este trabajo.

[1] En 2004 se suspendió la aplicación de la mayor parte de su articulado, por tanto son muy pocos los aspectos que llegaron a estar en vigor. Por esto y por la brevedad temporal de vigencia, la hemos excluido del análisis.

[2] Para una mejor comprensión del texto, se ha incluido una comparativa de algunos de los aspectos de la LGE, LOGSE y LOE en el anexo.

para pagarla—, y, en 1964, se elevó a los 14, límite que se mantuvo con la EGB hasta la LOGSE, que volvió a incrementar la edad de escolarización obligatoria hasta los 16 años, tope que se ha mantenido vigente hasta el día de hoy.

A esta panorámica general —distintas leyes con distinta regulación, aunque en las últimas haya elementos convergentes— hay que unir la diversificación de las competencias en materia educativa entre las diferentes administraciones, producto del proceso de descentralización en seguido en nuestro país desde, sobre todo, los años ochenta.

El Gobierno Central tiene que garantizar y dotar de una homogeneidad y unidad al sistema educativo. Sus competencias son, entre otras, el establecimiento de la ordenación general del sistema educativo, la determinación de los requisitos mínimos de los centros de enseñanza, la programación general de la enseñanza y la fijación de las enseñanzas comunes (currículo y calificaciones-competencias). Además, financia indirectamente los niveles en los que la educación es gratuita (Primaria, ESO y Educación Infantil de tres a cinco años[3]), a través de las transferencias realizadas a las CC. AA. en materia fiscal.

Las CC. AA., por su parte, se encargan principalmente de administrar los servicios educativos: gestionan los sistemas escolares, ejercen el control de los centros, ya sean públicos o privados, regulan la programación de la enseñanza que completa los mínimos establecidos por el Estado, diseñan programas específicos de atención a la diversidad, aportan fondos suplementarios procedentes de sus propios ingresos para financiar el gasto en educación en su propio territorio, etc.

Esta descentralización está generando diferenciaciones territoriales importantes. En primer lugar, hay desigualdades en cuanto al gasto educativo, que depende de la capacidad de financiación de cada comunidad autónoma. Tómese como ejemplo el gasto en 2004 por alumno, con una diferencia entre la comunidad que más gasta (País Vasco, con 3.864) y la que menos (Murcia, con 2.376) de 1.488 euros (Cabrera Sánchez, 2007).

En segundo lugar, y lo destacamos por la especial importancia que cobra para este capítulo, también se dan disparidades en la forma de abordar el tratamiento de aquellos alumnos que presentan especiales dificultades para alcanzar los objetivos de la educación básica. Los programas de educación compensatoria varían de una comunidad a otra y, salvo la atención a inmigrantes, aulas hospitalarias y atención domiciliaria, algunos de estos programas no están presentes en todas ellas. También, como veremos, la forma de abordar la repetición de curso, más laxa en algunas comunidades, puede estar influyendo en los resultados finales de la secundaria obligatoria.

Esta diversidad territorial y poblacional en lo que a educación se refiere se enmarca hoy en un contexto social en el que la necesidad de alcanzar mayores cuotas de integración y éxito escolar se ha convertido en uno de los objetivos básicos para los próximos años, sobre todo si queremos seguir el ritmo de la UE. En los objetivos de Lisboa (2003), la UE se marcó, entre otras metas, la de conseguir rebajar al 10% los abandonos escolares antes de los 18 años, disminuir al 15,5% el porcentaje de adolescentes con mal nivel de lectura y llegar al 85% de jóvenes con estudios de segundo ciclo de secundaria (en el caso español, el Bachillerato y los Ciclos Formativos de Grado Medio).

3. Concepto de exclusión y vulnerabilidad educativa

La educación es un bien social básico al que, por tanto, tienen derecho todos los individuos. La exclusión y vulnerabilidad educativas vendrían así definidas por todas aquellas situaciones que ubican a las personas en posiciones de desventaja dentro del sistema social vigente y que tienen que ver con lo que se aleja de lo «normalizado» o de los estándares socialmente establecidos. Hoy en día esas situaciones se refieren, por un lado, al analfabetismo y la carencia de estudios si hablamos de la población en general y, por otro, al abandono y las dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado si nos referimos a los menores y jóvenes.

[3]
Desde 2005 las CC. AA. reciben financiación para cubrir la gratuidad de la Educación Infantil y son ellas las que deciden la forma de financiación en sus territorios: a través de centros públicos o de conciertos con escuelas privadas.

Sin embargo, aunque partamos de esta definición consensuada por la mayor parte de los autores especializados en la materia, conviene establecer una serie de matizaciones previas.

En primer lugar, la exclusión educativa, tal y como la entendemos, se refiere a carencias que generan desventajas en el propio terreno educativo. El que generalmente vayan asociadas a otras situaciones de indefensión y precariedad en la vida cotidiana de las personas no significa que *per se* determinen las situaciones de exclusión, al menos no de una manera tan fuerte como puede hacerlo la falta de trabajo o el deficiente acceso a la sanidad, por ejemplo. De hecho hay muchas personas que con bajos niveles educativos consiguen tener una integración social plena.

Además, el carácter universalista de la escuela, y por tanto la obligatoriedad teórica de permanencia en el sistema hasta una determinada edad, origina que la exclusión respecto al acceso a la misma sea mínima y se restrinja a determinados casos muy concretos e individuales [4]. Es cierto que la escolarización, aunque se registre desde un punto de vista administrativo, no tiene por qué ser real de facto; el absentismo escolar sigue dándose en algunos casos, mas el hecho de que no se recojan en las estadistícas oficiales [5] dificulta bastante su análisis.

Por último, el fracaso escolar. Tratar de definir el término nos llevaría tiempo y espacio porque su contenido varía de unos países a otros y está determinado por el contexto escolar. Sin entrar en estas disquisiciones teóricas [6], aquí nos vamos a referir a tres aspectos que de alguna manera pueden ser «medidos» a partir de los datos disponibles. Por un lado, al número de alumnos que abandonan el sistema obligatorio sin haber conseguido la titulación mínima, una vez alcanzada la edad reglamentaria para hacerlo y, por otro, a la repetición o desfase curricular porque, aun manteniendo a los alumnos dentro de la institución escolar, es un mecanismo que puede conllevar ciertos riesgos para la evolución futura de las trayectorias escolares. Lo que desde la legislación y la práctica escolar está pensado para reforzar la madurez cognitiva del alumno, en la práctica cotidiana acaba convirtiéndose para algunos escolares en un tiempo muerto en espera de cumplir la edad reglamentaria para abandonar sus estudios. Esta doble «noción» de fracaso escolar está más relacionada con situaciones de riesgo (vulnerabilidad) en lo que a la formación se refiere que con una auténtica exclusión, porque no tiene por qué significar un abandono definitivo —al menos para una parte de los individuos— ni la no obtención de algún tipo de titulación o certificación, por ejemplo a través de la Garantía Social.

El tercer aspecto tiene que ver con la no escolarización de los menores, que se traduce en el abandono del sistema educativo antes de haber cumplido los 16 años. Es evidente que la desescolarización temprana está más relacionada con problemas de índole social —pobreza, desestructuración familiar, escaso control sobre los hijos— que educativas propiamente dichas y es un elemento de exclusión importante porque priva a esos individuos de habilidades y recursos educativos fundamentales para desenvolverse socialmente. Desde este punto de vista no deberían ser tratadas como fracaso escolar; sin embargo, hoy en día la escolarización hasta los 13 años es prácticamente del cien por cien. Los abandonos empiezan a producirse a partir de dicha edad y sobre todo en el nivel de la secundaria obligatoria, de ahí que, a parte de otros condicionantes externos, se puedan asociar al fracaso escolar. Son edades en las que la falta de éxito en la escuela y las bajas expectativas respecto a lo que el sistema educativo puede aportar a corto plazo influyen en la decisión de abandonar el sistema reglado. En estos casos, el riesgo de exclusión educativa es mayor porque se amplía el tiempo necesario para llegar a los requisitos míni-

[4]
No olvidemos que, a diferencia de otros ámbitos y al ser los protagonistas menores de edad, la permanencia en el sistema, al menos durante los años de primaria y parte de la secundaria, puede producirse incluso en contra de la voluntad del propio sujeto —ya sea a iniciativa de la familia o de los servicios sociales—. Esto puede incidir en el fracaso escolar y en la falta de logro educativo, pero en pocos casos se traduce en falta de escolaridad, al menos desde el punto de vista formal.

[5]
Sí existen estudios con datos sobre el tema pero de ámbito local (pocas veces a nivel de CC. AA., aunque algunas los expliciten en sus planes sobre absentismo, como Castilla y León), o limitados a un determinado colectivo, como es el caso de la comunidad gitana (FSGG, 2002)

[6]
Veáse literatura. Algunos ejemplos: Barca Lozano y Peralbo Uzquiano (2003); Pallarés (1989); Casal, García y Planas (1998); Carabaña, (2004b).

mos exigidos para la incorporación a otros niveles formativos (los 16 años en el caso de la Garantía o los 18 de la Educación de Adultos), lo que dificulta aún más su posible retorno a la formación.

En consecuencia, en las siguientes páginas trataremos de establecer cuáles son los niveles educativos de la población mayor de 16 años, especialmente entre los más jóvenes, que son los que están accediendo a un mercado laboral que, al menos en teoría, plantea mayores exigencias en cuanto a titulación requerida.

También nos centraremos en el propio sistema educativo para analizar en qué medida y a qué edades se produce el abandono escolar y los efectos que el desfase curricular tiene sobre los logros académicos.

Por último, intentaremos esclarecer el grado de incidencia que tienen las situaciones de pobreza sobre la exclusión educativa.

Para ello utilizaremos la combinación de cuatro fuentes distintas:

- La Encuesta de Población Activa (EPA) del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 1990 y 2006.
- La Encuesta de Transición Educativa e Inserción Laboral (ETEFIL), que es el resultado de un acuerdo de colaboración entre el INE, el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) (ahora Ministerio de Educación, Política Social y Deporte), el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM). Los datos se refieren a las trayectorias formativas y laborales de 45.000 jóvenes entre los años 2001 y 2005, divididos en siete colectivos según el nivel educativo alcanzado en el 2001. Nos centraremos sobre todo en los que no acabaron la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), aunque en alguna ocasión nos referiremos también a los que obtuvieron el título de graduado en secundaria.
- Los datos administrativos proporcionados por el MEC, especialmente la Estadística de las Enseñanzas no Universitarias para estudiar todo lo que tiene que ver con la escolarización, fundamentalmente los alumnos que acaban la secundaria obligatoria con o sin titulación y la idoneidad[7].
- La Encuesta FOESSA 2008, que nos permite analizar diferentes variables educativas, y establecer además una comparativa entre la población general y aquella que se sitúa por debajo del umbral de pobreza.

4. Niveles educativos de la población

En el análisis de los niveles educativos utilizaremos dos de las fuentes a las que hemos hecho referencia: sobre todo la EPA de 2006 y la de 1990, con el objetivo de establecer comparaciones respecto a esos años y, ocasionalmente, la Encuesta FOESSA 2008, a la que nos referiremos cuando aporte información complementaria de interés para el tema.

Como se observa en la Tabla 4. 4.1.[8], el nivel de estudios de la población española mayor de 16 años ha evolucionado significativamente desde 1990, sobre todo en lo que atañe a los niveles más bajos. En menos de dos décadas ha descendido considerablemente el número de personas analfabetas, situándose en 2006 en el 2,2% y, sobre todo, los que tienen estudios primarios incompletos que han descendido desde el 15,8% de 1990 hasta el 9,6% en 2006[9]—aun así, en 2006, todavía había un 36% de población por debajo del nivel de secundaria obligatoria.

[7]
Se refiere al alumnado que realiza el curso que corresponde a su edad.

[8]
Al final de la tabla se explican las correspondencias entre los diversos niveles de estudio presentes en la población. Es un dato que hay que tener presente a la hora de leer este texto porque en términos generales, y excepto que sea necesario desagregar alguno de los niveles, nos referiremos a la clasificación que aparece en ella —basada en la CNED-2000— para hacer más ágil la lectura.

[9]
En la Encuesta FOESSA el porcentaje de analfabetos es del 4,8%, dato muy superior al proporcionado por la EPA; sin embargo, esto puede deberse a un posible error de estimación relacionado bien con la muestra (la estimación de la pobreza es siempre compleja), bien con la información obtenida de las preguntas del cuestionario, puesto que la persona entrevistada responde por todos los miembros del hogar, lo que puede ocasionar contestaciones no ajustadas a la realidad.

Tabla 4.4.1. Comparativa del nivel educativo de la población mayor de 16 años según edades (% verticales)

	EPA-2006 (%) GRUPOS DE EDAD						EPA-1990 (%) GRUPOS DE EDAD					
NIVEL DE ESTUDIOS	16-19	20-24	25-39	40-64	Más 65	Total	16-19	20-24	25-39	40-64	Más 65	Total
Analfabetos y sin estudios*	1,1	1,8	2,6	8,5	39,6	11,8	0,6	2,2	5,9	27,6	53,0	21,1
Primarios completos [1]	29,3	10,6	9,3	28,3	42,8	24,0	11,2	14,8	35,4	53,4	40,1	38,4
Ed. Secundaria 1.ª etapa [2]	46,8	25,8	26,3	23,5	5,1	22,1	63,5	42,9	28,5	7,6	2,0	21,1
Ed. Secundaria 2.ª etapa [3]	22,0	39,8	24,4	18,1	5,5	19,4	23,5	39,8	24,4	18,1	5,5	11,6
Ed. Superior [4]	0,0	21,8	37,2	21,5	6,7	22,3	0,0	10,5	14,3	6,3	2,9	7,9
Total 100% =	(1.847,5)	(2.847)	(11.212,1)	(13.906)	(7.195,7)	(37.007,9)	(2.657,8)	(3.238,1)	(8.410,5)	(10.889,1)	(5.234,9)	(30.430,5)

* «Sin estudios» se refiere a los que tienen estudios primarios incompletos.

[1] Incluye la Garantía Social, programas del Plan FIP, Escuelas Taller, Casas de Oficios y Talleres de Empleo, que requieren como máximo una formación en Educación Primaria.

[2] Incluye Bachiller Elemental, EGB y ESO.

[3] Incluye Bachillerato (BUP, LOGSE), Bachiller Superior, COU, Preuniversitario, FP I, Ciclos Formativos de Grado Medio y otras titulaciones equivalentes.

[4] Incluye los Ciclos Formativos de Grado Superior.

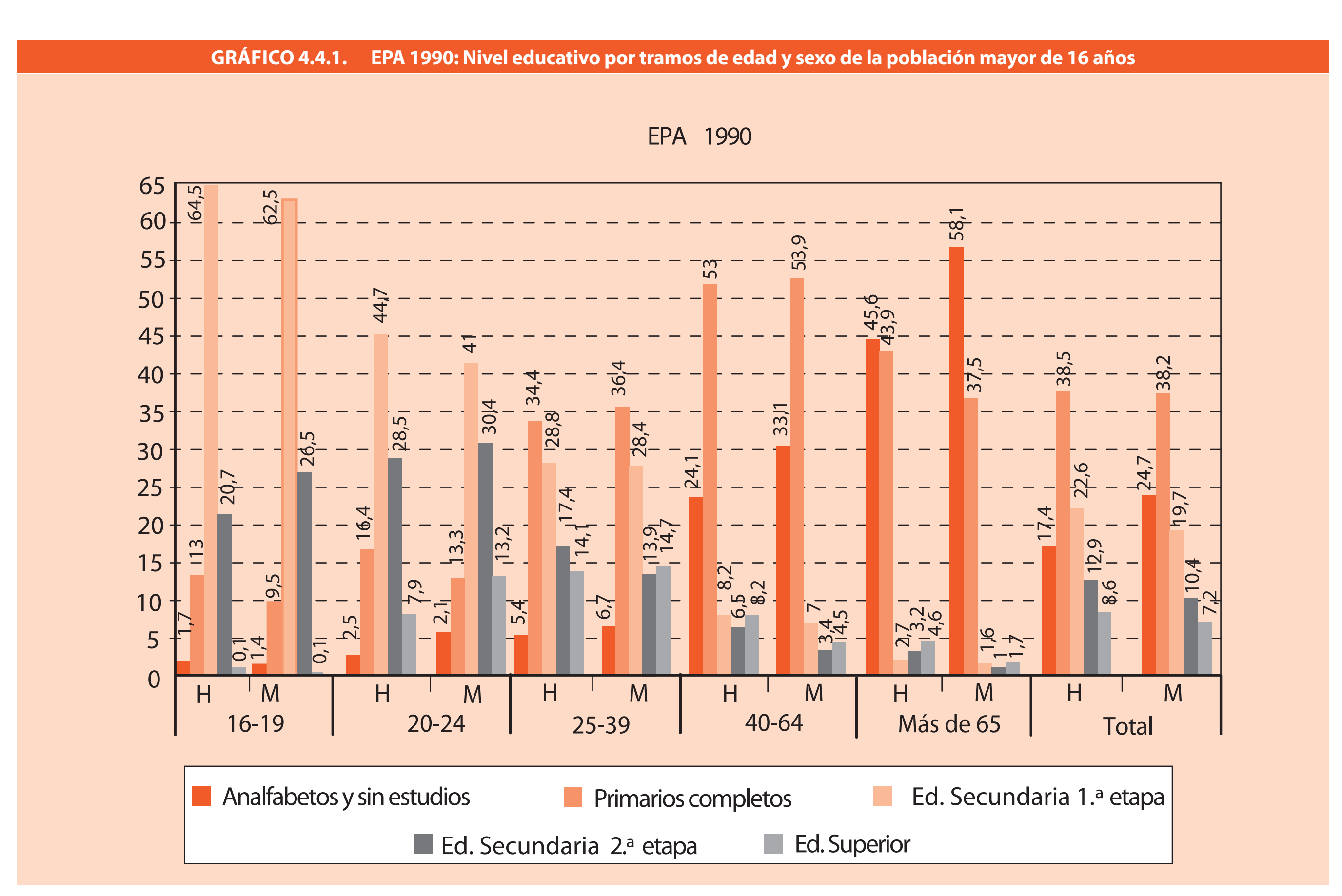
Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA de 1990 y la de 2006 (INE).

En estos grupos, que son los que más carencias educativas presentan, puesto que no han alcanzado los estándares mínimos, hay dos factores que, combinados, describen su composición desde el punto de vista formativo: la edad y el sexo. Los datos nos indican que cuanto mayor es un individuo, y sobre todo si es mujer, mayores probabilidades tiene de detentar un nivel educativo más bajo: entre las personas de 40 a 64 años, y especialmente en los mayores de 65, es donde se acumulan los mayores porcentajes de población con niveles de primaria o inferiores, lo que les sitúa en una situación de vulnerabilidad, dado que disponen de menores recursos para enfrentarse a posibles cambios, ya sea en el mercado laboral en el caso de los primeros —pérdida del empleo, búsqueda de mejoras en las condiciones laborales— o en su vida cotidiana —búsqueda de información sobre sus derechos, interpretación de textos escritos…

Un análisis más detallado de las diferencias entre los distintos tramos de edad y el sexo nos permite descubrir cómo ha evolucionado el incremento de titulaciones en la sociedad española desde 1990. Para ello, nos centraremos en las diversas cohortes utilizando los datos del Cuadro 4.4.1, cuando la referencia sea para el conjunto de la población, y en los Gráficos 4.4.1 y 4.4.2 para introducir las desigualdades de género.

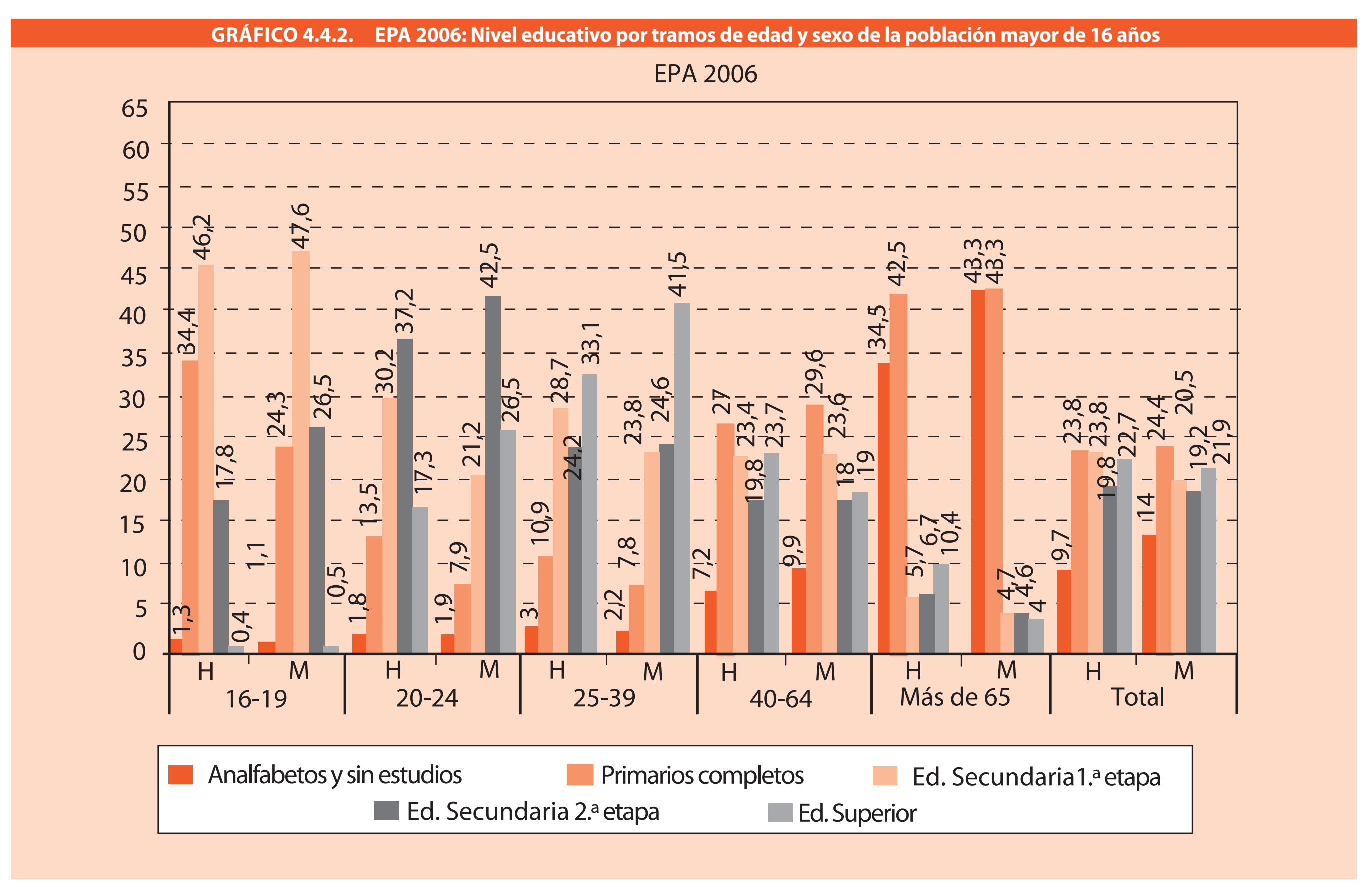
Comencemos por los de más edad, a los que ya hemos hecho referencia. Los niveles educativos entre los mayores de 65 años han mejorado ligeramente respecto a 1990. En 2006 había un 82% (73,5% según la Encuesta FOESSA) de personas con niveles por debajo de los primarios frente al 93% de 1990 y el porcentaje del resto de titulaciones subió a algo más del doble,

GRÁFICO 4.4.1. EPA 1990: Nivel educativo por tramos de edad y sexo de la población mayor de 16 años



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA de 1990.

GRÁFICO 4.4.2. EPA 2006: Nivel educativo por tramos de edad y sexo de la población mayor de 16 años



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA de 2006.

situándose en torno al 5-6% en 2006 (EPA). Además, la carencia de formación (vista desde la perspectiva actual) afecta más a las mujeres que a los hombres, con una diferencia entre ambos de unos 10 puntos porcentuales en las dos encuestas.

En las edades adultas (40-64 años), el incremento de personas con estudios secundarios de primera etapa (titulación básica) o superiores ha sido muy grande. En el 2006 dos tercios de la población se situaba en esos niveles, mientras que en 1990 sólo la mitad los había alcanzado. Las diferencias por género en estas edades todavía se mantienen aunque tienden a decrecer. En 2006 son más las mujeres con niveles de primaria e inferiores que los hombres (39,5% frente a 34,5%, aunque según FOESSA 2008 el porcentaje es similar) y las distancias entre ambos se han reducido tres puntos porcentuales respecto a 1990.

En el grupo de personas entre 25 y 39 años, donde hay una mayor estabilidad desde el punto de vista formativo porque la mayoría ha dejado de estudiar, es donde los cambios han sido más significativos. En 1990 el 41,4% tenía estudios de primaria o inferiores, porcentaje que se ha reducido al 12% según la EPA del 2006 (10,3% FOESSA 2008). Además, el crecimiento ha sido mayor en los niveles más altos, la secundaria de segunda etapa y los estudios superiores. En 2006 todas estas personas habían estudiado bajo la LGE del 70, mientras que en 1990 la mayor parte lo había hecho bajo el sistema anterior, de lo que se deduce que la primera impulsó la mejora en los niveles educativos de la población, especialmente entre las mujeres, en las que la proporción de tituladas por encima de la secundaria de segunda etapa (66% EPA-06 y 72% FOESSA 2008), y a diferencia de lo que ocurría en 1990, es mayor que entre los hombres de estas edades (57% y 65%, respectivamente).

Y ¿qué ha sucedido con los jóvenes, los que tienen entre 16 y 24 años? Son edades en las que

la mayoría de los individuos deberían seguir estudiando. Precisamente por este motivo, establecer comparaciones respecto a 1990 plantea serios problemas, puesto que en 2006, la mayor parte de estas personas ya han estudiado o están haciéndolo bajo un sistema normativo diferente, la LOGSE, cuya principal novedad respecto a la Ley General del 70, como ya hemos comentado, fue el aumento en la edad obligatoria de escolarización hasta los 16 años. Entre los mayores, los que tienen de 20 a 24 años la proporción de personas con estudios de secundaria de primera etapa o inferiores se mantiene más o menos igual a la del tramo de edad inmediatamente superior y crecen sobre todo los titulados en secundaria de segunda etapa (según las dos fuentes, entre un 15% y un 12% más respecto al grupo de 25 a 39). Hay que tener en cuenta que algo menos de la mitad todavía estuvo escolarizado bajo la LGE-70 —los mayores, que son los que teóricamente han tenido más tiempo para acabar los niveles educativos superiores—, de lo que podemos deducir que los posibles efectos de la LOGSE aún no son muy visibles en este grupo. Respecto a las diferencias por sexo, sigue manteniéndose la tendencia observada en el grupo anterior, incluso crece el número de tituladas por encima de la secundaria de primera etapa, mientras que disminuye el de los hombres (69% y 54,6%, respectivamente, en 2006), lo que hace que se acrecienten las distancias entre ambos (14 puntos). Este hecho también se corrobora si contrastamos con la Encuesta FOESSA 2008. Los resultados muestran que los hombres tienen un porcentaje superior de titulación en esas etapas que el que se obtiene de la EPA (64,5%), pero, al igual que sucedía con ella, sigue siendo inferior al de las mujeres (70,1%).

Respecto a los más jóvenes (16-19 años) poco se puede decir a nivel global porque la mayoría no ha tenido tiempo de alcanzar niveles educativos más allá de la secundaria obligatoria y muchos continúan estudiando. De ellos nos ocuparemos más tarde, cuando veamos el tema del abandono educativo y el fracaso escolar. Lo único que podemos afirmar es que los niveles de analfabetismo y primaria incompleta han continuado descendiendo (entre 1,1% y 1,8% según miremos EPA-06 o FOESSA 2008) y que sólo con estudios primarios completos había entre un 29% y un 23% según estas mismas fuentes, producto de la extensión en la edad obligatoria de escolarización; muchos jóvenes que antes podrían haber abandonado el sistema con 13 o legalmente con 14 años, incluso con su titulación bajo el brazo, ahora lo hacen teniendo únicamente el nivel de primaria. Esta situación educativa se da en mayor proporción entre los hombres, con una diferencia respecto a las mujeres de unos diez puntos porcentuales en ambas encuestas.

Estas diferencias de género entre los menores de 39 años, con un incremento de la proporción de mujeres con niveles educativos más altos respecto a los varones —al contrario de lo que sucede con las cohortes de más edad—, es difícil de explicar. Quizá la respuesta haya que buscarla en el desigual acceso al mercado laboral, más favorable a los segundos que a las primeras. Es evidente que la posición relativa de la mujer en cuanto a la ocupación ha mejorado progresivamente desde finales de los ochenta, gracias al acceso a trabajos que exigen mayores niveles de cualificación (Salido, 2002), pero la perspectiva de encontrar un empleo teniendo niveles educativos bajos sigue siendo más alta entre los varones —y puede tener un efecto de «incitación» a dejar los estudios, a lo que ayuda una coyuntura económica favorable—, como nos muestra la ETEFIL: del total de varones que abandonaron la secundaria obligatoria sin titulación, el 64,7% tenía un empleo significativo (más de 20 horas) después de cuatro años, mientras que entre las mujeres el porcentaje bajaba hasta el 45%.

Hasta ahora hemos visto las características de la población en cuanto a nivel de estudios terminado, pero aún podemos sacar más información si nos centramos sólo en la Encuesta FOESSA, donde se pregunta por los ingresos aportados por cada miembro del hogar.

En este sentido se puede analizar la relación entre los ingresos percibidos y el nivel educativo alcanzado (Tabla 4.4.2). Si dividimos la muestra entre «pobres» y «no pobres», tomando como referencia el umbral de pobreza de la encuesta [10] (los primeros estarían por debajo y los segundos por encima), obtenemos los siguientes datos:

[10] El 60% de la mediana de la renta de los hogares.

Tabla 4.4.2. Nivel de estudios según la edad y el tipo de hogar (% verticales)

		GRUPOS DE EDAD					
TIPO DE HOGAR	NIVEL DE ESTUDIOS	16 a 19	20 a 24	25 a 39	40 a 64	Más de 65	TOTAL
Pobre	Analfabetos y sin estudios	0,9	1,2	2,3	13,6	33,6	12,1
	Primarios completos	15,0	8,2	13,6	24,2	42,8	22,7
	Ed. Secundaria 1.ª etapa	55,1	35,3	28,3	33,6	17,0	30,9
	Ed. Secundaria 2.ª etapa	18,7	42,4	33,1	13,4	2,6	19,7
	Ed. Superior	10,3	12,9	22,7	15,1	3,9	14,6
	Total 100% =	(107)	(85)	(353)	(425)	(229)	(1.199)
No pobre	Analfabetos y sin estudios	2,6	0,9	0,3	7,0	30,1	7,4
	Primarios completos	27,3	9,5	7,1	22,1	34,8	18,0
	Ed. Secundaria 1.ª etapa	43,6	19,5	19,0	29,6	13,8	23,5
	Ed. Secundaria 2.ª etapa	26,0	31,6	27,1	16,2	5,7	20,1
	Ed. Superior	0,4	38,5	46,5	25,1	15,6	31,1
	Total 100% =	(227)	(348)	(1.743)	(1.909)	(718)	(4.945)

Los porcentajes están calculados sobre el 82,7% de la muestra, ya que hay un 17,3% que no contesta a la pregunta sobre los ingresos.

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

El tipo de hogar (pobre/no pobre) está relacionado con la cantidad de formación reglada adquirida por sus componentes, especialmente en los extremos, analfabetismo-sin estudios y educación superior. En los hogares pobres algo más de un tercio de las personas tienen como máximo la primaria, mientras que para el resto el porcentaje se reduce al 25,4%. Y esto es así para todas las edades a partir de los 25 años (en el tramo de 20 a 24 los resultados son muy similares), aunque la distancia es especialmente grande en el grupo de mayores de 65, con una diferencia de 11 puntos porcentuales entre los dos tipos de hogares. Con la educación superior (que incluye la FP de Grado Superior y la FP II) sucede lo contrario: en los hogares no pobres se triplica el porcentaje de personas con este nivel educativo entre los que tienen de 20 a 24 y más de 65 años respecto a los hogares más desfavorecidos y alcanza un 24% y un 10% más en los grupos de 25 a 39 y de 40 a 64, respectivamente.

Estos datos dan una idea, por otro lado suficientemente demostrada por numerosos autores, del enorme efecto que tiene la clase social de origen en el logro educativo (Kingston, 2003, Carabaña, 2004a). Es cierto que se ha producido una mejora educativa global en todos los estratos sociales, lo que no implica que hayan desaparecido las desigualdades relativas. El número de titulados por encima de la educación obligatoria ha crecido en las clases bajas, pero todavía están lejos de alcanzar los niveles de las clases más altas. La probabilidad de no obtener el título de enseñanza obligatoria entre los hijos de las clases alta y media es mucho menor que entre los de las clases agraria y obrera (Martínez García, 2007)

Caso aparte son los de menor edad (16 a 19), donde los datos parecen contradecir la tendencia observada en el resto de la población, con los niveles educativos más bajos en los hogares no pobres (29,9% frente a 15,9%). Estos porcentajes hay que tomarlos con cierta cautela debido al escaso número de casos en esta categoría. Además, como ya hemos indicado, es un grupo que todavía está en edad de formarse. Por ambos motivos, cualquier conclusión general que aventurásemos sería poco fiable.

5. Abandono educativo de los jóvenes

El nivel educativo alcanzado por la población más joven, como ya hemos comentado, aporta poca información sustantiva debido a que se encuentra en una fase teórica de transitoriedad,

puesto que muchos continúan formándose, ya sea en los niveles obligatorios —los que llevan retraso— o en los postobligatorios. La pregunta lógica que se deriva de ello es cuántos continúan estudiando y cuántos han abandonado el sistema educativo. Es cierto que el no continuar estudios no significa que se abandonen definitivamente los procesos formativos; siempre puede recibirse algún tipo de formación sea cual sea la edad de las personas, de hecho, la legislación actual permite incorporarse tanto al sistema reglado como a otro tipo de cursos no reglados en la edad adulta. Incluso la propia experiencia puede aportar una cualificación reconocida social y laboralmente, aunque no vaya acompañada de una titulación académica oficial, a través de las certificaciones profesionales[11].

Siendo conscientes de estas limitaciones, sí podemos aproximarnos al tema del abandono educativo midiéndolo a través del número de personas de 16 a 24 años que no ha obtenido el graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y que no cursa ningún tipo de estudios.

Si empezamos por la fuente que proporciona información más genérica, la EPA, en 2006 había un 30,6% de personas entre 16 y 19 años [12] y un 12,6% entre 20 y 24 sin el título básico [13]. La diferenciación por sexo es, además, claramente notable, siendo el porcentaje menor entre las mujeres (25,3% y 9,8%, respectivamente). Pero no podemos quedarnos ahí. Para conocer realmente cuántos han abandonado la formación, hay que contar con todas aquellas personas que están cursando estudios, ya sean reglados o no, y que, por tanto, continúan dentro del sistema de enseñanza.

Según la EPA-06, un tercio de los jóvenes entre 16 y 19 sin la titulación básica continúa estudiando (algo más las mujeres, el 36%) y sólo lo hace el 6% de los que están en el siguiente tramo de edad (Tabla 4.4.3). Esto nos lleva a concluir que ha habido un 20% de abandono real entre el primer grupo (unas 375.000 personas en términos absolutos) si lo comparamos con la población total de esas edades y un 11,9% en el segundo (unas 337.000). Si desagregamos estos datos por sexo, los hombres tienen mayores tasas de abandono que las mujeres. Entre las más jóvenes han dejado de estudiar el 16% frente al 24% de los hombres, datos que bajan hasta el 9% y 14%, respectivamente, entre los mayores de 20 años.

Tabla 4.4.3. Personas que no han alcanzado el título en ESO según cursen o no estudios tanto reglados como no reglados

	EDAD 16 A 19			EDAD 20 A 24		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Población no graduada (miles)	565,8*	338,2	227,6	358,41	222,1	136,3
Población no graduada (% sobre población total)	30,6	35,6	25,3	12,6	15,2	9,8
Población que cursa estudios (miles)	190,6	109,15	81,45	21,0	11,3	9,65
Población que cursa estudios (% sobre pobl. no graduada)	33,7	32,2	35,8	5,9	5	7,0
Población que ha abandonado (% sobre pobl. total)	20,3	24,1	16,3	11,9	14,5	9,1

* Incluye a los que tienen FP sin título en ESO o Garantía Social. Además, el 14% entre los más jóvenes y el 7,8% entre los mayores han cursado ESO, pero han abandonado antes de graduarse.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA. INE.

[11]
Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

[12]
La edad inicial son los 16 porque es la que marca la ley para poder incorporarse al mercado laboral.

[13]
En este porcentaje están incluidas las personas que tienen formación profesional que no precisa de título en secundaria obligatoria y los que han realizado cursos de Garantía Social, que en conjunto suponen aproximadamente el 0,5% en cada grupo de edad.

Aunque son datos sincrónicos y no nos permiten ver las trayectorias seguidas por los individuos, es muy probable que ese 20% de abandono entre los más jóvenes, una vez excluidos los que realizan algún tipo de formación, sea más real que el 30% inicial, puesto que hay un 14% que tiene al menos un curso de la ESO, lo que en principio facilita o bien continuar los estudios reglados —aunque sea en años posteriores con la educación de adultos— o bien incorporarse a la Formación Profesional, a través de la Garantía Social o de cursos para los que no se necesita el graduado oficial. Esta idea podría corroborarse si comparamos la proporción de personas que han abandonado en los dos grupos de edad: los mayores de 20 años tienen un porcentaje sensiblemente inferior (11,9%), siendo bastante más bajo que entre los menores de 19 años, el de aquellos que han abandonado la ESO sin llegar a alcanzar la titulación (7,8%). Aun así, no deja de ser una deducción aventurada porque no podemos estar seguros de si esos porcentajes actuales de los más jóvenes se reducirán con la edad o, por el contrario, tenderán a mantenerse en el tiempo, sobre todo teniendo en cuenta que no todos han estudiado bajo el mismo sistema normativo. De hecho, como veremos en el epígrafe siguiente, los datos de abandono en la secundaria parecen ir más encaminados a apoyar el segundo aspecto, aunque habrá que esperar todavía unos años para poder establecer conclusiones más sólidas.

En la Encuesta FOESSA 2008 los datos obtenidos también van en esta línea. Del total de personas que respondieron a la pregunta sobre la edad a la que abandonaron sus estudios —y teniendo en cuenta que un 13% no contestó—, el 20,6% lo hizo entre los 16 y los 19 años y el 12,5 entre los 20 y los 24.

Aun así, y a la vista de lo que sucede entre los mayores de 20, podemos presuponer que, al menos a corto plazo, seguirá existiendo un grupo de personas —siendo optimistas podemos decir que en torno a un 12% de la población entre 16 y 19 años— que llegará a la veintena con niveles educativos inferiores a la secundaria sin haber cursado ningún tipo de estudios, con el consiguiente peligro de hacer permanente esa situación, puesto que cuanto mayor es el individuo, menos probabilidades tiene de incorporarse a la formación y menos aún si esta es reglada. Además, según los datos de la Encuesta FOESSA 2008, la posibilidad de que sean personas con escasos recursos económicos es más elevada que a la inversa. Se añaden así condicionantes sociales ajenos a la escuela que probablemente dificulten aún más conseguir mayores niveles de formación.

Los datos de la EPA referidos a las personas sin titulación pero matriculadas en algún tipo de curso se ratifican con los de la ETEFIL. Esta encuesta nos permite analizar desde una perspectiva diacrónica la evolución seguida por las personas que en 2001 abandonaron la ESO sin terminarla. Entre ellos hay un tercio que volvió a tener algún contacto con el sistema educativo en los cuatro años siguientes, sobre todo a través de la Educación Secundaria para Personas Adultas (17,8%), los Ciclos Formativos de Grado Medio (15,4%) y, en menor medida, la Garantía Social (8%) aunque muy pocos alcanzaron algún estudio o titulación oficial (26,3%).

La ETEFIL también nos ofrece otros datos interesantes. En primer lugar, no hay diferencias significativas por sexo en cuanto al comportamiento de los que se reincorporan a la formación: lo hacen más o menos en la misma proporción tanto los hombres como las mujeres y también se gradúan en todos los niveles con porcentajes muy similares. Ahora bien, las diferencias de partida son grandes. En términos absolutos, las mujeres dejan menos la secundaria obligatoria sin haberla terminado: por cada mujer que abandona hay dos hombres en la misma situación.

En segundo lugar, hay grandes diferencias territoriales, con CC. AA. donde el porcentaje de reincorporación de este colectivo al sistema educativo está por encima del 26%, como Canarias, Aragón o el País Vasco, y comunidades donde está muy por debajo de la media española (18,6%), como Murcia o Extremadura (10%). Por último, el año siguiente al de abandono de los estudios parece ser clave para tomar la decisión de seguir formándose en algún nivel del sistema educativo, ya que en los tres años siguientes el número de incorporaciones va bajando a la mitad consecutivamente hasta situarse en el 1,8% del último año.

6. Sistema educativo y fracaso escolar

6.1. Abandono durante la escolarización obligatoria

Hasta ahora hemos visto los niveles educativos de la población mayor de 16 años, pero ¿qué sucede dentro del propio sistema educativo con los alumnos en edades de escolarización obligatoria?

El abandono de los seis a los catorce años es prácticamente inexistente, al menos visto desde la información que aportan las tasas de escolaridad oficiales. Estas, según los datos del MEC para el curso 2005/2006, son del cien por cien en casi todas esas edades [14], aunque es cierto que se observan algunas diferencias —muy pequeñas— por género, sobre todo a los siete, once y catorce años, coincidiendo con el inicio y fin de la primaria y el primer ciclo de la ESO. Existe un abandono «femenino» que podría ir asociado a determinados grupos pertenecientes a minorías étnicas que, bien por problemas socioeconómicos o por valores culturales propios, no escolarizan a las niñas en esas edades [15], aunque no hay datos estadísticos significativos que lo confirmen.

A los 15 años, sin embargo, sí se producen más abandonos; según el MEC, hay un 2,5% de personas que no están escolarizadas en ningún nivel educativo, lo que supone la mitad respecto a diez años atrás, aunque hay que recordar que en 1995 la escolarización a esta edad no era obligatoria.

Estos son los datos oficiales. Si analizamos los de la Encuesta FOESSA 2008, los resultados distan de acercarse a esas cifras, como muestra la Tabla 4.4.4.

[14]
Incluso en las edades anteriores, de tres a cinco años la, escolarización se ha ido incrementando progresivamente desde principios de los noventa, con la implantación gratuita de la Educación Infantil de segundo ciclo (LOGSE) hasta alcanzar el 97,5% en el curso 2005/06. El efecto de esta educación temprana, como han señalado varios autores (Esping-Andersen, 2005), es muy positiva para un desarrollo adecuado en los niveles posteriores, al menos en los primeros años de la primaria.

[15]
Por ejemplo, entre los gitanos se ha observado un pequeño porcentaje de retraso en el inicio de la escolarización (MTAS, 2007) y en cuanto a los inmigrantes, podría haber una subescolarización de mujeres africanas y asiáticas en ESO (Actis, 2007).

Tabla 4..4.4. Menores en edad de escolarización obligatoria según estén o no escolarizados y según sea población pobre o no (% horizontales)

	TOTAL POBLACIÓN MENORES				POBRE				NO POBRE			
	Escolarización				Escolarización				Escolarización			
NIVEL EDUCATIVO*	Sí	No	NS/NC	Total (N)	Sí	No	NS/NC	Total (N)	Sí	No	NS/NC	Total (N)
Ed. Infantil (0-3)	39,3	0,6	60,2	(354)	40,0	0,0	60,0	(50)	41,9	0,0	58,1	(248)
Ed. Infantil (3-6)	98,2	0,4	1,3	(227)	95,2	0,0	4,8	(42)	100,0	0,0	0,0	(158)
Ed. Primaria (6-12)	99,1	0,9	0,0	(426)	100	0,0	0,0	(70)	100,0	0,0	0,0	(320)
1.er Ciclo ESO (12-14)	99,1	0,9	0,0	(112)	96,7	3,3	0,0	(30)	100,0	0,0	0,0	(69)
3.º ESO (14-15)	98,5	1,5	0,0	(136)	88,2	11,8	0,0	(17)	100,0	0,0	0,0	(112)
4.º ESO (15-16)	94,7	5,3	0,0	(75)	93,3	6,7	0,0	(15)	100,0	0,0	0,0	(47)
Total	82,7	1,1	16,2	(1.330)	83,9	1,8	14,3	(224)	84,9	0,0	15,1	(954)

* Se han calculado en función de la fecha de nacimiento de los entrevistados, de tal forma que se corresponden con la edad teórica de cada nivel. Esto significa que puede haber casos que figuren en un curso teórico determinado aunque realmente estén en otro (por haber repetido, por ejemplo). Hemos pasado por alto esta cuestión, puesto que lo que nos interesa aquí es la escolarización y no el nivel cursado. En 4.º de la ESO se han incluido los que cumplieron 16 años a lo largo del curso 2006/07 (de enero a junio). Se ha incluido entre paréntesis la edad a la que entran en cada nivel/curso y la que cumplen a lo largo del mismo la mayor parte del alumnado (excluidos los nacidos entre septiembre y diciembre, que alcazarían la edad de sus compañeros en el curso siguiente).

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Elaboración propia.

En las edades de educación primaria y del primer ciclo de la ESO hay un 99,1% de escolarizados en cada uno de los niveles, cuando teóricamente debería ser del cien por cien y, nuevamente, donde realmente se aprecian diferencias significativas es en los dos últimos cursos de la ESO, con un 1,5% de desescolarización en las edades teóricas del tercer curso (frente al 0,2% de las estadísticas oficiales) y un 5,3% en el último (2,5% según el MEC).

Debido a la escasez de datos y los altos porcentajes de no respuesta en cuanto a los ingresos entre la población (71,5% para estas variables [16]) no podemos determinar si la pobreza incide o no en la escolarización para el nivel de la educación primaria. Pero donde sí aparece esa influencia —aunque con la reserva que los pocos casos conlleva— es a partir de la ESO. En esta etapa educativa no hay ningún menor desescolarizado entre la población que pertenece a hogares no pobres y los pocos casos que se encuentran en esa situación se acumulan en los hogares con menores ingresos, con un 3,3% para las edades del primer ciclo (1.er y 2.º curso), un 11,8% en las de 3.º ESO y un 6,7% en las de 4.º ESO.

Además, nos ha parecido interesante introducir la Educación Infantil en esta parte del análisis, aunque hasta ahora se ha hecho escasa referencia a ella debido a que es una etapa de escolarización voluntaria. Los porcentajes de la Tabla 4.4.4 corroboran las cifras del MEC en cuanto a la escolarización en el primer ciclo (3 a 5/6 años), nivel donde se ha dado un importante incremento de la misma en los últimos años. En cuanto al primer ciclo de Educación Infantil (0 a 3 años), las cifras de la Encuesta FOESSA 2008 aparentemente son algo más altas que las oficiales (39,3% frente a 36,8%), aunque la fiabilidad de estos resultados sea baja, ya que probablemente la mayor parte del 60% de los que no sabemos su situación escolar esté fuera de las aulas.

Uno de los problemas que nos plantea la Encuesta FOESSA 2008, y también las estadísticas administrativas del MEC, es que no tenemos datos sobre los cursos realizados por la población que abandona la escuela antes de acabar la secundaria, ya sea «legal o ilegalmente» [17], es decir, con una edad inferior a los 16 o una vez cumplidos estos. La única fuente que arroja algo de luz sobre este tema es la ETEFIL, que nos permite conocer la relación entre edad y curso de abandono, aunque sólo en la secundaria obligatoria. De los alumnos que dejaron la ESO [18] en 2001 hay un 0,5% que lo hizo a los 14 años, la mayor parte en 2.º y 3.º, y un 8,8% que abandonó a los 15, casi todos en uno de los dos últimos cursos. La mayor parte, por tanto, abandonó cuando ya había cumplido o estaba a punto de cumplir [19] la edad legalmente establecida para hacerlo.

La LOGSE, por tanto, parece haber tenido poca incidencia en el abandono escolar hasta los 14 años, incluso los 15 si lo comparamos con 1990 (9,5%), aunque en esta edad hay una duda razonable respecto a los datos oficiales. La subida en los niveles de exigencia en cuanto al tiempo de escolarización mínima ha redundado en un nivel de escolarización mayor, especialmente a los 13 y 14 años, edades en las que había mayores tasas de abandono con la LGE-70. Sin embargo, este sistema educativo sí parece haber influido en el descenso de los niveles educativos finales alcanzados. Estar más tiempo escolarizado no significa *per se* que se llegue a mayores cuotas de formación. Recordemos que en la EPA se observaba un

[16]
Hay 14 casos totales de menores no escolarizados (11 en edad obligatoria), pero cuando se cruza esta variable con la edad y los ingresos sólo obtenemos cuatro casos, todos ellos en los niveles de la obligatoria.

[17]
Por ejemplo, no es lo mismo abandonar a los 15 habiendo cursado hasta 1.º de la ESO que hacerlo a la misma edad pero en 4.º. En este último caso, es más fácil el reenganche posterior, a través de los programas de diversificación, la garantía social o de la educación de adultos (hablamos del sistema LOGSE; para ver cómo han sido modificadas algunas de estas alternativas véase el anexo).

[18]
La muestra está estimada (sobreestimada de hecho según las notas metodológicas de la encuesta) porque no se conoce la población real. Ni el INE ni el MEC han hecho públicas esas estimaciones, por lo que no sabemos sobre qué base se ha calculado la muestra para este colectivo.

[19]
Existe un 9% de alumnos que abandonaron con 15 años pero una vez acabado el curso. Son los nacidos de julio a diciembre, que no se reincorporaron al curso siguiente en espera de cumplir los 16 en esos meses. Así, se puede decir que realmente abandonaron la escolaridad a la edad legalmente establecida, aunque el 73% ni siquiera hubiera llegado a cursar el último año de la ESO.

porcentaje relativamente alto de personas entre 16 y 19 años (14,7%) que sólo tenía estudios primarios y en el grupo de edad inmediato (20 a 24) los niveles de primaria y secundaria sin titulación eran ligeramente superiores respecto al grupo generacional anterior.

De todo esto se concluye que, al menos oficialmente, hay alrededor de un 3% de personas que abandonan el sistema educativo sin haber completado la Secundaria Obligatoria antes de cumplir los 16 años, la mayor parte a la edad de 14 y, sobre todo, 15. Se puede decir así que los diferentes mecanismos que implementa la ley para combatir el fracaso escolar, como la repetición, la diversificación curricular o los programas de atención a la diversidad —entre los que se incluyen la lucha contra el absentismo, la atención a inmigrantes y minorías culturales o las adaptaciones curriculares—, si bien puede que no surtan el efecto deseado en términos de eficiencia si relacionamos esta con la obtención de una titulación, como veremos más adelante, al menos contribuyen a mantener a la mayor parte de los niños y jóvenes en las aulas escolares. Naturalmente, esto no implica que la asistencia a la escuela sea regular por parte del alumnado, pero, como ya hemos anticipado, medir el absentismo es complicado.

6.2. Abandono tras cursar 4.º de la ESO

Y ¿qué sucede con los que llevan a término su escolarización y no consiguen graduarse? Esto nos lleva a otra cuestión relacionada con el fracaso escolar sobre la que sí hay más información: la falta de titulación básica en los jóvenes que logran llegar al final del último curso de la ESO.

El sistema LOGSE dificulta mucho seguir estudiando si no se obtiene este título [20], lo que condiciona enormemente la evolución formativa posterior de estos jóvenes, que ven muy limitadas sus posibilidades de reincorporación a otros niveles de la secundaria postobligatoria.

Las tasas de no graduación se incrementaron tres puntos desde el año 2000 hasta 2005, situándose en el 29,6% en ese año, el punto más alto desde el inicio de la LOGSE. En el último curso sobre el que hay datos disponibles (2005/2006), esta tasa ha bajado hasta el 27,7%, aunque existen bastantes disparidades en cuanto al sexo —las chicas tienen 14 puntos menos de fracaso que los chicos— y la CC. AA. de pertenencia: hay ocho comunidades que están por encima de la media nacional (La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Baleares, Extremadura, Canarias y la Comunidad Valenciana, las cuatro últimas con cifras superiores al 31%).

Estas tasas, en cualquier caso, no responden exactamente a la realidad, puesto que algunos de los alumnos que no se gradúan no abandonan el sistema educativo porque repiten al año siguiente y tienen, así, la oportunidad de alcanzar la titulación básica. Esto está en conexión con otro elemento del fracaso escolar como es el desfase curricular. Aunque luego veremos algunos de los aspectos negativos del mismo, también puede estar jugando un papel beneficioso desde el punto de vista de la obtención del graduado. Desde el año 2002 se han ido incrementando los porcentajes de alumnado repetidor sobre todo en primaria pero también en secundaria. Del 11,6% de alumnado de ESO que acumuló retrasos en la primaria en 2002 se ha pasado al 14,7% en 2006 y del 26,3% que lo hacía en ESO en el año inicial al 28% en 2005. En 2006 este porcentaje ha bajado al 27,6%, pero puede ser un efecto de la repetición en primaria: las tasas de idoneidad bajan en la secundaria porque crece el desfase curricular en la etapa anterior, pero este a su vez genera una menor repetición en esos niveles [21].

[20]
Con la LGE-70 bastaba con el certificado de escolaridad para poder acceder a la formación profesional. Con la LOGSE se exige a los que no tienen el graduado una prueba de madurez (a partir de los 17 años) para poder acceder a la FP de grado medio. Para realizar el bachillerato de adultos hay que tener el graduado.

[21]
En este incremento de la repetición influyó la entrada en vigor del sistema de promoción impuesto por la LOCE, uno de los pocos aspectos de esta ley que se han mantenido hasta la entrada en vigor de la LOE-2007. Tiende a desaparecer la «promoción automática» en primaria bastante extendida sobre todo en algunas comunidades (aunque por ley se podía repetir una vez por ciclo) y respecto a la ESO, legisló a favor de la repetición en cualquier curso frente a las dos veces (una por ciclo) que establecía la LOGSE.

Volviendo a las tasas de graduación, si tenemos en cuenta la repetición en el último curso de la ESO, el porcentaje de no titulados que sale del sistema educativo y no retorna en el siguiente curso escolar es considerablemente más bajo, como nos indica la siguiente Tabla 4.4.5.

Tabla 4.4.5. Porcentaje de alumnos de 4.º de la ESO que no sigue estudiando en el curso siguiente

CC. AA.	Matriculados en 4.º curso 2004/05 (miles)	% que no se gradúa en el curso 2004/05 [1]	% repetidores en 4.º ESO curso2005/06 [2]	% de los que abandonan el curso siguiente [3] (no tienen el título ni han repetido 4.º)
Total	397.932	22,2	12,1	10,1
Andalucía	80.507	23,6	18,6	5,0
Aragón	9.992	17,3	8,8	8,5
P. de Asturias	8.549	16,1	7,2	8,9
I. Baleares	8.016	22,2	12,0	10,2
Canarias	18.220	21,7	11,5	10,2
Cantabria	4.860	20,5	10,2	10,3
Castilla y León	22.236	19,8	10,9	8,9
Castilla-La Mancha	18.750	21,1	10,3	10,8
Cataluña	59.496	24,2	9,2	15,0
C. Valenciana	40.360	26,5	10,8	15,7
Extremadura	11.851	25,4	13,2	12,2
Galicia	23.386	18,9	9,5	9,4
C. de Madrid	53.216	22,1	12,2	9,9
R. de Murcia	13.152	22,9	11,3	11,6
C. F. de Navarra	5.046	15,0	9,3	5,7
País Vasco	16.593	13,9	7,5	6,4
La Rioja	2.344	16,5	7,7	8,8
Ceuta	696	31,2	10,9	20,3
Melilla	662	19,0	10,0	9,0

1 Porcentaje sobre el total de matriculados en ese curso escolar.
2 Porcentaje sobre el total de matriculados en el curso 2004/05.
3 Se obtiene de restar los repetidores del curso 2005/06 al número de alumnos que no se graduaron en el curso anterior.

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Cursos 2004/05 y 2005/06. Elaboración propia.

En el curso 2004/05 hubo un 22% de alumnos que no obtuvieron el graduado, de los que un 12% volvió a cursar 4.º de la ESO. Queda entonces un 10% que abandona y no se reengancha al curso siguiente —en términos absolutos unas 40.000 personas, de las que aproximadamente un cuarto comenzaron Garantía Social, lo que bajaría el porcentaje de abandono al 7,2% [22] —. También en este caso tenemos grandes diferencias según la comunidad autónoma en la que nos situemos, aunque esas variaciones cambian algo respecto a lo comentado antes. La Comunidad

[22]
Es un porcentaje estimado sobre la población de 16 años que al curso siguiente comenzó la Garantía. Como el dato no está desagregado por el curso del que parten, es difícil establecer un número concreto, aunque teniendo en cuenta que la repetición en la práctica y hasta el 2003 fue de, generalmente, un curso en primaria y como máximo dos en secundaria, la mayor parte de las salidas a Garantía se producen en los dos últimos cursos de la secundaria, por lo que puede funcionar como estimación para el caso que nos ocupa.

Valenciana y Extremadura siguen teniendo porcentajes de no graduación por encima de la media (15,7% y 12,2%, respectivamente), a las que le siguen Murcia (11,6%) y Castilla-La Mancha (10,8%). Cantabria, Canarias y Baleares están en torno a la media. Andalucía, Navarra y País Vasco tienen los porcentajes más pequeños, entre el 5% y el 6,4%, en el caso de la primera debido al alto número de repetidores sobre el total de matriculados y, por último, Cataluña, con el porcentaje más alto de abandono después de la Comunidad Valenciana, un 15%, precisamente por el efecto contrario.

De esta forma, si relacionamos tasas de idoneidad a los 15 años con abandono al año siguiente sin haber conseguido el graduado, tenemos cuatro perfiles diferentes según la comunidad autónoma donde los alumnos cursen sus estudios —descartando aquellas que están más cerca de la media nacional en el último aspecto—: en algunas se repite mucho a lo largo de la enseñanza obligatoria, como por ejemplo en la Comunidad Valenciana, Extremadura y Andalucía, con tasas de idoneidad por debajo de la media, que en el 2005/06 se situó en el 57,7%, y que, sin embargo, tienen porcentajes de no graduación altos en el caso de las dos primeras (15,7% y 12,2%) y bajos en el caso de la segunda [23] (5%). En otras se repite menos, tienen por tanto tasas de idoneidad por encima de la media, como País Vasco, Navarra y Cataluña, pero mientras que en las dos primeras el porcentaje de no graduados es bajo (6,4% y 5,7%), en la segunda es bastante alto (15%). Para entender mejor estos perfiles hemos diseñado el Cuadro 4.4.1.

CUADRO 4.4.1. Algunos ejemplos (CC. AA.) según sea la relación entre los porcentajes de idoneidad y los de no graduación al término de 4.º de la ESO. Cursos 2004/05 y 2005/06

		IDONEIDAD A LOS 15 AÑOS (%)	
		Alto (pocos alumnos repiten curso a lo largo de la ed. obligatoria)	Bajo (muchos alumnos repiten curso a lo largo de la ed. obligatoria)
No graduación al término de la secundaria obligatoria (%)	*Alto*	Cataluña	C. Valenciana Extremadura
	Bajo	País Vasco Navarra	Andalucía*

* Debido a que tiene los mayores porcentajes de repetición.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística de las Enseñanzas no Universitarias. Cursos 2004/05 y 2005/06.

[23]
El caso de Andalucía es el más extremo: tiene porcentajes de repetición muy altos, de ahí que los que abandonen al año siguiente sean relativamente pocos; sin embargo, las tasas de graduación son de las más bajas de España. En esta comunidad, al menos hasta ahora y con los datos disponibles, parece que la repetición no mejora el nivel educativo básico de la población.

6.3 Desfase curricular y rendimiento

Hasta ahora hemos hablado de «éxito» en términos de graduación y de cómo, en algunos casos, la repetición de curso puede ser beneficiosa para los alumnos en aras de la obtención de la titulación mínima, pero, evidentemente, el desfase curricular no tiene por qué implicar la consecución de este fin último. El problema que se nos plantea es que con los datos disponibles del MEC no podemos saber cuántos repetidores consiguen finalmente alcanzar los objetivos de la ESO. Lo que sí podemos averiguar es la relación entre repetición y rendimiento, gracias al informe PISA, lo que puede darnos una idea de si esta medida es efectiva o no. Pues bien, según datos del año 2003 (Lacasa, 2007), los repetidores tienen puntuaciones medias tanto en matemáticas como en lectura inferiores a los no repetidores (unos 90 puntos de diferencia en la primera y 95 en la segunda) y esto es así en las cuatro comunidades analizadas entonces (Andalucía, Castilla-León, Cataluña y País Vasco). Sin embargo las distancias entre las CC. AA., tal y como antes hemos expresado, siguen manteniéndose para ambos colectivos. Mientras que Castilla-León y el País Vasco tienen puntuaciones en ambas materias superiores a la media española, Andalucía y Cataluña las tienen inferiores (esta última incluso más bajas que la primera en lectura), de tal forma que un repetidor castellano-leonés está más cerca de la media española (40 puntos) que un catalán en la misma circunstancia (68 puntos). Véase Tabla 4.4.6.

Tabla 4.4.6. La repetición en España según los datos de PISA 2003. Diferencias de rendimiento entre repetidores y no repetidores

		PUNTUACIÓN MEDIA EN MATEMÁTICAS			A-B	PUNTUACIÓN MEDIA EN LECTURA			A-B
	REPETIDORES (%)	Total	No repetidores (A)	Repetidores (B)	Diferencia rep./ no rep.	Total	No repetidores (A)	Repetidores (B)	Diferencia rep./no rep
España	29	486	512	420	92	482	509	415	94
Castilla y León	37	504	537	446	92	500	536	437	100
Cataluña	9	495	503	418	85	484	493	397	96
País Vasco	24	503	525	431	95	499	523	422	100
Andalucía	35	472	503	415	88	503	471	411	92

Fuente: J. M. Lacasa. PISA 2003. Magisnet, 3 de mayo de 2007.

Esta disimilitud en los efectos que tienen prácticas educativas similares hace muy difícil establecer una relación entre estas y el logro educativo, más aún si hablamos de la aplicación de políticas educativas, ya que, siendo bastante diferentes —como es el caso de la andaluza y la catalana, por ejemplo— pueden llegar a resultados semejantes. Aun así, habría que detenerse más en el estudio de los efectos que tienen estas políticas para tratar de dilucidar qué factores están detrás del éxito de algunas comunidades.

7. Conclusiones

La exclusión y vulnerabilidad educativas se definen por las carencias en este terreno que colocan a las personas en desventaja dentro del sistema social vigente, bien en el terreno laboral, por un acceso deficiente al mismo, o en la vida cotidiana, por la indefensión que genera la falta de formación ante determinadas situaciones. Ambos aspectos están relacionados con lo que se aleja de lo «normalizado» o de los estándares educativos socialmente establecidos, que vienen determinados por la adquisición de una enseñanza mínima cuya duración ha ido variando con el tiempo desde los 9 años (1857) hasta los 16 de hoy en día. Por tanto, hablar de exclusión educativa significa referirse por un lado al analfabetismo y la carencia de estudios si hablamos de la población en general, y por otro al abandono y las dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado si nos referimos a los menores y jóvenes.

Respecto a los niveles educativos de la población española, hay varios elementos a resaltar:

- Desde 1990 se ha ido incrementando el nivel formativo de la población española, aunque aún se sitúa bastante lejos de la media de la UE.
- La edad y el género son importantes a la hora de explicar las diferencias educativas: entre la población por encima de 44-45 años en 2006 (Ley Moyano, Ley de Instrucción Primaria) es donde se dan los mayores porcentajes de personas en los niveles inferiores a la secundaria obligatoria, especialmente entre las mujeres. El mayor nivel educativo se da en las generaciones de la Ley General de Educación del 70 (25 a 43 años); algo más del 60% tiene titulaciones de secundaria de segunda etapa (Bachillerato y equivalentes) o superiores y, en este caso, al contrario de lo que sucede con sus mayores, son las mujeres las que obtienen mejores logros académicos.
- Las generaciones LOGSE (16 a 22 años) aún están en edad de estudiar, por lo que resulta complicado avanzar posibles resultados respecto a los niveles académicos alcanzados. Entre los más jóvenes (16-19) hay un 20% que en 2006 no tiene la titulación mínima y no está siguiendo ningún tipo de estudios, porcentaje que desciende al 11,9% en el tramo de edad siguiente (20 a 24). Estos datos son orientativos, puesto que las posibilidades de formación son mayores cuanto más joven es la persona. Aproximadamente un tercio de los que acaban la secundaria obligatoria sin éxito retoma los estudios en los cuatro años siguientes. Además, las diferencias de género son muy acusadas: por cada mujer que abandona sin haber finalizado la ESO hay dos hombres en la misma situación. Lo que parece evidente es que, al menos a corto plazo, seguirá existiendo un grupo de personas (con un peso mayor de aquellas con menos recursos económicos) que llegará a la veintena con niveles educativos inferiores a la secundaria, con el consiguiente peligro de hacer permanente esa situación.

En cuanto al fracaso escolar, el análisis se ha centrado en una triple perspectiva: el abandono de los estudios tanto de los que no han cumplido los 16 años como de los que han salido del sistema educativo con la secundaria obligatoria cursada pero sin obtener la titulación y el desfase curricular. Esto nos permite conocer cuál ha sido la incidencia de la LOGSE en el alumnado.

El abandono antes de cumplir la edad oficialmente establecida para hacerlo es relativamente bajo (3% aproximadamente) y la mayor parte de las salidas se producen a los 14 y, sobre todo, los 15 años. La subida en los niveles de exigencia en cuanto al tiempo de escolarización mínima ha redundado en un nivel de escolarización global mayor. En consecuencia, la LOGSE ha tenido poca incidencia en el abandono escolar, al menos oficialmente, puesto que no tenemos datos globales sobre absentismo; sin embargo, sí parece haber influido en el descenso de los niveles educativos finales alcanzados. Estar más tiempo escolarizado no significa *per se* que se llegue a mayores cuotas de formación. De hecho, parece que los diferentes mecanismos que implementa la ley para combatir el fracaso escolar han contribuido a mantener a la mayor parte de los niños y jóvenes en las aulas escolares, aunque no parecen surtir el efecto deseado en términos de eficacia, si relacionamos esta con la obtención de una titulación.

Y esto es así porque hay aproximadamente un 10% de alumnos matriculados en el último curso de la ESO que no consiguen la titulación y no se reincorporan al sistema educativo al año siguiente, si bien es cierto que las diferencias geográficas son muy acusadas, con comunidades por debajo de esa media (País Vasco, Navarra…) y por encima (C. Valenciana, Cataluña…).

En este sentido, la repetición de curso (desfase curricular) parece estar teniendo efectos positivos en algunas comunidades a la hora de lograr que los alumnos con más dificultades alcancen los objetivos de la ESO. Aun así, en términos generales, hay una relación negativa entre la repetición y el rendimiento, como ha demostrado el Informe PISA.

Las diferencias territoriales en algunas de las prácticas educativas dificultan establecer una relación entre estas y el logro educativo, más aún si hablamos de la aplicación de políticas educativas, ya que, siendo bastante diferentes, pueden llegar a resultados similares y a la inversa.

8. Bibliografía

Actis, W. (Colectivo IOE) (2007): *Presencia y evolución del alumnado extranjero en España.* Curso: La escolarización de los inmigrantes. San Lorenzo de El Escorial. Agosto.

Barca Lozano, A., y Peralbo Uzquiano (2003): «El fracaso escolar ¿cómo argumento?». *Revista galego-portuguesa de psicoloxía e educación: revista de estudios e investigación en psicología y educación,* vol. 9, 167-182.

Cabrera Sánchez, J. M. (2007): *La evolución de la financiación pública educativa en las comunidades autónomas españolas 2000-2004.* XVI Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación.

Calero, J. (2006): *La equidad en educación. Informe analítico del sistema educativo español.* CIDE.

Casal, J.; García, M., y Planas, J. (1998): *Escolarización plena y «estegnación».* Cuadernos de Pedagogía, n.º 268. Abril 1998.

Carabaña, J. (2004a): «Educación y movilidad social», *en* Vicenç Navarro*: El Estado del Bienestar en España.* Madrid: Tecnos.

— (2004b): *De una escuela de mínimos a una de óptimos. La exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica*. Fundación Alternativas.

Esping-Andersen, G. (2005): «Children in the Welfare State. A Social Investment Approach». *DemoSoc Working Paper*, 2005-10.

FSGG (2002): *Evaluación de la normalización educativa del alumnado gitano en Educación Primaria.* Colección Cuadernos Técnicos.

INE: Cifras de población y Censos demográficos. En www.ine.es.

Kingston, P., *et al.* (2003): «Why education matters». *Sociology of Education,* vol. 76, n.° 1.

Lacasa, J. M. (2007): *Cataluña o Castilla y León, ¿de qué comunidad copiar?* Magisnet. www.magisnet.com

Laparra Navarro, M. (coord.) (2007): *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación.* MTAS.

Martínez García, J. S. (2007): «Fracaso escolar, clase social y política educativa». *El viejo Topo*, n.º 238. Noviembre. Barcelona.

MEC: *Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias,* varios años. En www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=31&area=estadisticas.

— *Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e Indicadores,* varios cursos. En www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3131&area=estadisticas.

— *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación,* varios años. En www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3132&area=estadisticas.

Pallarés Molins, E. (1989): *El Fracaso escolar.* Bilbao: Mensajero.

Salido, O. (2002): *Las oportunidades de las mujeres en una estructura social cambiante.* Documento de trabajo, n.º 5. Unidad de políticas comparadas (CSIC).

9. Anexo

Principales diferencias entre las últimas* leyes educativas. Cuadro comparativo

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
EL SISTEMA EDUCATIVO		
EDAD QUE COMPRENDE LA EDUCACIÓN OBLIGATORIA		
De 6 a 14 años	De los 6 a los 16 años	De los 6 a los 16 años
EDAD MÁXIMA DE PERMANENCIA		
	Hasta los 18 años, sin restricciones	Hasta los 18 años, sin restricciones
ESTRUCTURA		
• Educación Maternal • Educación Preescolar • Educación General Básica: — Primera Etapa: Ciclo Inicial y Medio — Segunda Etapa: Ciclo Superior • Formación Profesional: — FP de Primer Grado — FP de Segundo Grado • Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) • Curso de Orientación Universitaria (COU) • Educación Superior	a) Enseñanzas de régimen general: • Educación Infantil • Educación Primaria • Educación Secundaria: — ESO — FP Grado Medio — Bachillerato • FP Grado Superior • Educación universitaria b) Enseñanzas de régimen especial: • Enseñanzas Artísticas • Enseñanzas Idiomas	a) Enseñanzas de régimen general: • Educación Infantil: — Primer Ciclo — Segundo Ciclo • Educación Primaria • Educación Secundaria: — ESO — C. Formativos Grado Medio — Bachillerato • C. Formativos Grado Superior • Enseñanza universitaria b) Enseñanzas de régimen especial: • Enseñanzas Artísticas • Enseñanzas Idiomas • Enseñanzas deportivas
TITULACIÓN		
Graduado Escolar	Graduado en Educación Secundaria	Graduado en Educación Secundaria

Principales diferencias entre las últimas* leyes educativas. Cuadro comparativo *(Continuación)*

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
COMPETENCIAS EDUCATIVAS		
ASPECTOS COMUNES PARA TODO EL ESTADO		
Las CC. AA. no tenían competencias educativas.	Los aspectos comunes (mínimos o básicos) no superarán el 55% en CC. AA. con una segunda lengua oficial, ni el 65% en las que sólo tengan el castellano.	Los aspectos básicos del currículo no requerirán más del 55% de los horarios escolares en CC. AA. que tengan lengua cooficial y el 65% en caso de no tenerla. En caso de FP debe tenerse en cuenta el Sistema Nacional de Cualificaciones.
PAPEL DE LAS CC. AA. Y CENTROS		
	Los contenidos mínimos eran (salvo Bachillerato) de etapa y las CC. AA. completaban el currículo dejando a los centros la distribución por ciclos y cursos de objetivos, contenidos y criterios de evaluación (RR. DD. de mínimos).	Las administraciones educativas establecerán el currículo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas, siendo completado y desarrollado por los centros docentes.
RECURSOS ECONÓMICOS		
El Estado aporta, con carácter preferente, los medios económicos para la progresiva y total ejecución de la ley, dando preferencia a la EGB y la FP de primer grado.	Un billón de pesetas para su implantación a lo largo de los años. La ley incluía una memoria económica plurianual.	7.033 millones de euros hasta 2010. Se establece un plan Estado-CC. AA. con incremento del gasto educativo y su equiparación con la UE.

Principales diferencias entre las últimas* leyes educativas. Cuadro comparativo *(Continuación)*

LGE (1970)	LOGSE (1990)	LOE (2006)
ALTERNATIVAS PARA LOS QUE NO ALCANCEN LOS OBJETIVOS DE LA ESO		
REPETICIÓN DE CURSO		
El profesorado es el que valora si un alumno puede promocionar o no. En la práctica se repite curso con tres o más materias suspensas. Se habla específicamente de «enseñanzas complementarias de recuperación» para los que pasen de curso con una evaluación negativa.	Se deja en manos del profesorado. Sólo se puede repetir una vez en primaria y dos veces en secundaria (al finalizar el 1.er ciclo y una vez en 3.º o 4.º).	Sólo se puede repetir una vez en primaria y con un plan específico de refuerzo de las competencias básicas. En la ESO se puede repetir cada curso con tres o más materias suspensas. Los profesores pueden decidir si se pasa con tres (excepcionalmente).
FORMACIÓN ALTERNATIVA		
Los alumnos que terminan sin haber alcanzado la titulación reciben un certificado de escolaridad, que permite el acceso a la Formación Profesional de primer grado.	Hay programas de diversificación curricular para mayores de 16 años (3.° y 4.° curso). Los alumnos que no alcancen los objetivos de etapa pueden pasar a Garantía Social (mayores de 16 años) y de estos a los CFGM.	Pueden acceder a los programas de diversificación los alumnos que, habiendo repetido una vez en secundaria, hayan cursado 2.º y no estén en condiciones de promocionar a 3.º. Los alumnos que no alcancen los objetivos de etapa pueden pasar a los programas de Cualificación Profesional Inicial (mayores de 16 y excepcionalmente 15).

* Se ha descartado la LOCE por su escaso periodo de vigencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de los siguientes documentos: LGE-70, LOE-06, Tabla comparativa LOGSE, LODE, LOPEG, LOCE (FETE-UGT de Castilla y León).

Políticas y bienes sociales

4 5

Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social

Autores
Daniel Guinea
Francisco Javier Moreno Fuentes

4 Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

5 Acceso, estructura y uso del Sistema Nacional de Salud: efectos sobre las desigualdades en salud y la exclusión social

1. Introducción
2. Universalización y limitaciones en el acceso a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud
3. Usos diferenciales y equidad en el SNS
4. Desigualdades en salud
5. Política sanitaria y lucha contra la exclusión social
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. Introducción

El estudio de los procesos que transforman la vulnerabilidad en exclusión social debe ser contextualizado en un marco socioeconómico extremadamente dinámico como el que caracteriza a las sociedades contemporáneas, marcadas por la acelerada transformación de los sistemas económicos como consecuencia del proceso de «globalización» (cambio tecnológico, redefinición de roles en la división internacional del trabajo, transformaciones de las estructuras productivas y en particular de las relaciones laborales, etc.), así como por un rápido cambio social (particularmente visible en la evolución de las pautas de estructuración familiar, los flujos migratorios y la transformación de los perfiles demográficos de la población, etc.). Estas transformaciones están contribuyendo a exacerbar las desigualdades tanto a nivel global como en el seno de cada sociedad, provocando una creciente segmentación social y territorial, así como una complejización de las demandas planteadas a los sistemas de protección social. Así, las nuevas formas de exclusión y discriminación laboral y social, el envejecimiento de la población, la creciente magnitud de la minorías étnicas o los cambios en los modelos familiares y de convivencia (creciente presencia de hogares unipersonales y familias monoparentales, etc.), todo ello en un contexto de reestructuración de los sistemas de bienestar, plantean retos de especial magnitud a dichos sistemas de protección social (necesidad de garantizar el acceso, luchar contra las desigualdades, desarrollar políticas que promuevan la equidad, etc.).

De entre el amplio conjunto de factores que generan vulnerabilidad social y que podemos localizar en el origen de las principales trayectorias vitales de exclusión, la dimensión de la salud constituirá el objeto de atención del presente apartado. La vulnerabilidad social y el desfavorecimiento se manifiestan de manera clara y acumulativa en el ámbito de la salud, generalmente a través de procesos e itinerarios relativamente complejos y bidireccionales (los problemas de salud se encuentran en ocasiones en el origen de los procesos de exclusión, al tiempo que la exclusión social impacta negativamente sobre el estado de salud de las personas). Pese a que dichos procesos superan con mucho el rango de actuación de la política sanitaria (implicando quizá incluso más directamente a otros ámbitos de política pública, como la educación, la vivienda, las relaciones laborales o el mantenimiento de rentas), esta área de políticas constituye un aspecto ineludible en cualquier consideración sobre el impacto de la intervención pública en la lucha contra el desfavorecimiento y la exclusión social, y en él centraremos por tanto también nuestra atención en este apartado.

Adaptándonos a los enfoques epistemológicos y metodológicos planteados en la literatura sobre salud y sanidad, en el presente apartado haremos referencia a estudios centrados fundamentalmente en el análisis de desigualdades, los obstáculos y dificultades encontrados por los individuos a la hora de acceder a las prestaciones del sistema sanitario público, así como al impacto y los efectos de las políticas sobre diferentes colectivos susceptibles de sufrir exclusión social.

2. Universalización y limitaciones en el acceso a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud

El proceso de extensión de la cobertura sanitaria en España ha estado caracterizado por el incrementalismo, lo cual ha condicionado tanto el grado de universalización en la cobertura del Sistema Nacional de Salud (SNS) como la naturaleza de los obstáculos actualmente existentes a la hora de ejercer de facto dicho acceso. Así, el procedimiento por el cual se procedió a expandir la cobertura del sistema tras la aprobación de la Ley General de Sanidad (LGS) de 1986 (marco normativo en el que se define al SNS como un sistema de carácter universalista encargado de proporcionar atención sanitaria a la población española) no estuvo basado en la eliminación de la intervención de la Seguridad Social (SS)

en el proceso de control de elegibilidad y en la introducción de un mecanismo de extensión del derecho de acceso al SNS basado en la comprobación de la residencia (tal y como hubiese sido de esperar de un sistema inspirado en el National Health Service (NHS) británico y llamado a ser financiado íntegramente con cargo a los presupuestos generales del Estado —como así ha sido desde 1999—, sino en la acumulación gradual de esquemas especialmente diseñados para incorporar al SNS a los diversos segmentos de población excluidos de los esquemas de aseguramiento sanitario de la SS (Freire, 2007; Beltrán Aguirre, 2002). Esa lógica incremental en la extensión del rango de cobertura del SNS, explícita en el propio preámbulo de la LGS, fue consecuencia fundamentalmente del temor de las autoridades sanitarias a un rápido incremento del gasto sanitario. La carencia de voluntad política para alcanzar una rápida universalización del acceso al SNS se hizo visible tanto en el retraso en aprobar la normativa que incorporaba a dicho sistema a las personas sin recursos, que hasta ese momento habían recibido atención sanitaria de la beneficencia (Real Decreto 1088/89), como en la introducción de obstáculos procedimentales a la puesta en práctica de esa medida (la aplicación del popularmente llamado «decreto de universalización» fue condicionada a la firma de acuerdos bilaterales con los gobiernos locales, que hasta entonces eran responsables de financiar la ayuda médica a la población sin recursos, retrasando con ello considerablemente su aplicación al conjunto del país) (Rico, 1998).

El último hito en la expansión de la cobertura del SNS fue la extensión del derecho de acceso a las prestaciones de dicho sistema a los inmigrantes indocumentados. Mientras que los inmigrantes con permiso de trabajo o residencia podían acceder a las prestaciones del SNS en igualdad de condiciones que los ciudadanos españoles, los inmigrantes indocumentados disponían de un acceso circunscrito a los servicios de urgencias, así como al tratamiento de enfermedades infectocontagiosas (además de la atención a los menores y a las mujeres embarazadas), y debían dirigirse a circuitos informales paralelos integrados por ONG, servicios sanitarios de beneficencia (dependientes de las comunidades autónomas y ayuntamientos) y profesionales de los distintos niveles de atención del SNS (a título individual y voluntario) para la atención primaria, especialistas, o el tratamiento de enfermedades crónicas (Moreno Fuentes, 2004). Esta cobertura parcial y segmentada adolecía de una grave carencia de medios, provocaba solapamientos en la provisión de servicios sanitarios y dejaba huecos importantes en la atención a estos colectivos, haciendo depender en última instancia el acceso a la atención sanitaria de estas personas de la buena voluntad de los profesionales sanitarios. Las organizaciones del tercer sector sociosanitario, así como aquellas que trabajan en defensa de los intereses de los inmigrantes, consiguieron introducir la cuestión de la igualdad de acceso de estos colectivos al SNS en la agenda política sanitaria a principios de 2000. La extensión de la cobertura sanitaria a los inmigrantes indocumentados recogida en la Ley 4/2000 fue objeto de una acalorada discusión política, fundamentalmente en el seno del partido conservador en el gobierno, pero tras ser finalmente aprobada supuso una considerable reducción de los problemas de acceso al sistema sanitario público para los inmigrantes en situación administrativa precaria.

En esa ley el mecanismo de acceso a la tarjeta sanitaria del SNS, y por tanto a las prestaciones del sistema, quedó establecido a través de un criterio de residencia (empadronamiento en un municipio español) complementado con el criterio de control de rentas establecido por el R. D. 1088/89. De acuerdo con este estado de cosas, cuando una persona quiere obtener su tarjeta sanitaria individual debe dirigirse al centro de atención primaria (CAP) de su zona de residencia, donde (generalmente) se le solicitará un certificado de empadronamiento, así como una prueba de afiliación a la SS o, en su defecto, un certificado de carencia de rentas expedido por la Agencia Tributaria. Los intersticios interinstitucionales que definen este procedimiento generan un amplio margen para la discrecionalidad burocrática (a nivel de los ayuntamientos en relación con el empadronamiento, de las oficinas de la SS en relación con la emisión de sus tarjetas o certificados de afi-

liación, de las delegaciones de hacienda para la emisión de certificados de carencia de rentas y, fundamentalmente, de los propios CAP, donde la interpretación y aplicación del protocolo para la expedición de la tarjeta sanitaria individual puede cambiar radicalmente de un funcionario a otro), así como para la dispersión en las prácticas en relación con la expedición de la tarjeta sanitaria individual (particularmente entre los distintos Servicios Regionales de Salud [SRS] integrantes del SNS). En buen número de ocasiones dicha discrecionalidad se traduce en problemas que dificultan, e incluso impiden, la materialización efectiva del derecho de acceso a la tarjeta sanitaria y con ella a las prestaciones del SNS.

Uno de los colectivos afectados por el carácter «parcheado» de los criterios que garantizan el derecho de acceso a un SNS de naturaleza supuestamente universal es el compuesto por las personas con recursos económicos que no cotizan a la SS (ya sea como asalariados o como trabajadores autónomos). Se asume que este colectivo posee los recursos económicos para suscribir un seguro médico privado o pagar de su propio bolsillo los tratamientos médicos que precise (se piensa generalmente en personas que viven de rentas), planteamiento que no resuelve la incoherencia y, de hecho, la injusticia de excluir a determinadas personas de un sistema sanitario público que se define como universalista y que es financiado con los impuestos de todos los contribuyentes, incluyendo a ellos mismos. Además de este grupo (obviamente distinto al de los colectivos que nos ocupan en el presente Informe), existe un segundo colectivo que, sin encontrarse en situación de desfavorecimiento (pueden pertenecer a las clases medias u obreras) puede colarse por los intersticios del sistema, fundamentalmente a raíz de cambios de lugar de residencia o situación profesional, quedando atrapados en situaciones de bloqueo burocrático que les impidan acceder a la tarjeta sanitaria individual. Finalmente, la tercera categoría de personas excluidas de la cobertura del SNS serían personas en situación de desfavorecimiento que por sus propias circunstancias de exclusión social no han conseguido regularizar su situación administrativa en relación con el SNS (por carecer de domicilio fijo o no poder demostrar su residencia, lo cual imposibilita el empadronamiento y por tanto la obtención de la tarjeta sanitaria, etc.). Este tercer grupo, en el que podríamos incluir a determinados inmigrantes en situación administrativa precaria, personas residentes en infraviviendas o directamente sin domicilio fijo, constituye sin duda un grupo con alto riesgo de exclusión social para el cual la cobertura sanitaria del SNS se vería seriamente amenazada por el incompleto proceso de universalización del sistema sanitario público español.

En 1982 el rango de cobertura del sistema sanitario de la SS era del 85,5% de la población española, con una presencia importante de grupos desfavorecidos entre las colectivos excluidos de ese sistema de aseguramiento. Tras la aprobación de la LGS y del R. D. 1088/89, la cobertura del SNS se amplió considerablemente hasta incluir aproximadamente al 97% de la población a principios de los noventa. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Salud (ENS) de 2006, un 98,3% de la población española declara estar cubierto por el sistema sanitario público, quedando por tanto aproximadamente un 1,7% de la población supuestamente excluida del SNS.

Los datos generados por la Encuesta FOESSA 2008 nos proporcionan una imagen complementaria y en términos generales concordante con los datos de la ENS 2006. De acuerdo con esta encuesta, el 97% de la población «no pobre» (situada por encima del umbral del 60% de la mediana en la distribución de renta) declara tener acceso al SNS. Ese 3% de excluidos entre la población «no pobre» se situaría relativamente próximo al 1,7% de la población excluida del SNS de acuerdo con la ENS. El dato que apunta, sin embargo, a una sobrerrepresentación de la población desfavorecida entre la población excluida del SNS es el porcentaje de personas en situación de pobreza (en este caso situada por debajo de dicho umbral del 60% la mediana en la distribución de renta) que declara no estar cubierta por el sistema sanitario público, situado en el 5,2%. Salvedad hecha de los problemas que pudieran derivarse de la naturaleza de los datos generados por esta encuesta (interpretación de la no respuesta, intervalos de

confianza de dichas estimaciones, errores muestrales, etc.), la diferencia entre ambos grupos resulta considerable y apunta fundamentalmente a la existencia de un importante colectivo de personas en situación de desfavorecimiento que afirma carecer de cobertura sanitaria por el sistema sanitario público.

El hecho de que el acceso a la cobertura del SNS continúe sin ser explícitamente reconocido como un derecho vinculado a la ciudadanía o la residencia constituye una de las contradicciones básicas del sistema sanitario público español contemporáneo, perpetuando las prácticas administrativas y de control de elegibilidad que obstaculizan el acceso efectivo al sistema sanitario público a los colectivos más precarizados, y reforzando de este modo las desigualdades en salud que afectan a estos grupos (Sevilla, 2006). La distinción, aún hoy existente, entre los beneficiarios del SNS procedentes de alguno de los regímenes de la SS y los que acceden al sistema sanitario público a través de los esquemas asistenciales desvinculados del mercado de trabajo (fundamentalmente personas sin recursos anteriormente atendidos por la beneficencia) introduce obstáculos a la plena universalización del acceso a las prestaciones del SNS. Además de estar sujetos a procedimientos administrativos claramente diferenciados, estos últimos no poseen el derecho a la prestación farmacéutica, por lo que han de asumir personalmente el importe íntegro del coste de los medicamentos, o bien recurrir a los programas asistenciales de los servicios sociales municipales para que estos los costeen (prestación no disponible de modo general).

3. Usos diferenciales y equidad en el SNS

Más allá del derecho de acceso y de los obstáculos que aparecen formal e informalmente al ejercicio del mismo, merece la pena detenerse brevemente en las diferencias de uso del SNS y las implicaciones de estas sobre la población en riesgo de exclusión social. Recientemente ha comenzado a plantearse que la universalización de la atención sanitaria no garantiza la adecuada accesibilidad a los servicios sanitarios para todos los grupos sociales, ya que la mera elegibilidad no significa que exista un nivel común en cuanto a las prestaciones y calidad del sistema sanitario público, ni una utilización estandarizada de dichos servicios por parte de los distintos grupos de la población (Navarro y Benach, 1996).

La existencia de importantes desigualdades en la utilización de los servicios sanitarios ha sido puesta de relieve por una serie de estudios sobre el tema. Ya sea por la existencia de copagos derivados de la exclusión de determinados servicios del catálogo de prestaciones del SNS (como es el caso de los complementos oftalmológicos o de la atención odontológica), ya por un acceso diferenciado a la atención sanitaria en función del nivel educativo/cultural de los potenciales pacientes (menor acceso a los servicios preventivos, mayor tiempo de espera para acceder a atención especializada y mayor recurso a las urgencias), la utilización de los servicios sanitarios muestra evidentes diferencias en función de la clase social de los pacientes (Lostao, en Regidor, *et al.,* 2002; Palanca, 2002). Así, un estudio muestra que las mujeres con mayor nivel de estudios realizan 2,5 veces más visitas al ginecólogo que aquellas con niveles de estudios inferiores. De igual modo, mientras que el 20% de las personas de clases acomodadas habían visitado al dentista en el año previo a ser entrevistado, tan sólo un 13% de las personas pertenecientes a las clases sociales más desfavorecidas declararon haber acudido a un odontólogo (citado por Benach *et al.,* en Navarro, 2004).

Este tipo de diferencias van más allá de la mera voluntad individual de los pacientes para acudir a los centros sanitarios, y apuntan a la existencia de diferentes oportunidades de acceso a la atención sanitaria en función del nivel de renta o educativo. Así, estudios basados en la ENS de 1993 muestran claramente cómo la media de tiempo de espera para ingreso hospitalario varía desde los 18,8 días para las personas con educación superior a los 83,5 días para las personas con un nivel educativo más bajo (Benach y Urbanos, en SESPAS, 2000; Urbanos, 2007).

La ENS de 2006 nos proporciona algunos datos reveladores en relación con las diferencias de uso de las prestaciones del SNS (Taba 4.5.1).

Tabla 4.5.1. Utilización de servicios sanitarios por clase social

Categorías profesionales *	Consulta (4 semanas anteriores) (%)	N.º consultas de atención primaria o pediatría (4 semanas anteriores)	N.º consultas especialista (4 semanas anteriores)	N.º consultas urgencias (12 meses anteriores) (%)	Cobertura sanitaria mixta (pública y privada) (%)
I	32,6	0,97	0,66	25,7	31,7
II	36,0	1,10	0,61	30,9	20,8
III	38,5	1,13	0,59	29,5	14,7
IVa	39,2	1,17	0,50	32,4	8,3
IVb	39,2	1,21	0,48	32,0	9,1
V	41,1	1,19	0,48	31,6	3,9
No consta	40,3	1,15	0,70	33,2	16,9
Total	38,3	1,15	0,54	30,8	13,2

* I: Directivos de la Administración pública y de empresas de 10 o más asalariados. Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario. II: Directivos de empresas con menos de 10 trabajadores. Profesiones asociadas a titulaciones de primer ciclo universitario. Técnicos superiores. Artistas y deportistas. III: Empleados de tipo administrativo y profesionales de apoyo a la gestión administrativa y financiera. Trabajadores de los servicios personales y de seguridad. Trabajadores por cuenta propia. Supervisores de trabajadores manuales. IVa: Trabajadores manuales cualificados. IVb: Trabajadores manuales semicualificados. V: Trabajadores no cualificados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENS 2006.

Aunque dicha encuesta no nos permite concentrar nuestra atención en colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, nos proporciona algunas pistas respecto a la existencia de diferencias considerables en el uso de los servicios sanitarios por parte de distintos grupos sociales (fundamentalmente según la clase social y la nacionalidad de los pacientes) en España. Así, por ejemplo, dicha encuesta nos permite constatar cómo los miembros de los hogares cuyo sustentador principal es un trabajador asalariado (categoría IV de la escala de ocupación) declaraban haber acudido a la consulta del médico de atención primaria o del pediatra una media de 1,2 veces en las cuatro semanas anteriores a la realización de la entrevista, siendo esta frecuencia algo menor para los miembros de los hogares cuyo sustentador principal es un empresario (categoría I), con una media de 0,97 veces. Esa proporción se invertía en el caso de consultas a médicos especialistas, ya que los entrevistados de la categoría I declaraban 0,66 visitas durante las cuatro semanas anteriores, mientras que el dato para los de la categoría IV disminuía hasta 0,5 visitas en ese mismo periodo.

El recurso a los servicios de urgencias parece desempeñar un papel sustancialmente diferente en el acceso a las prestaciones del SNS entre los entrevistados según su clase social. Así, mientras que el 25,7% de los empresarios o sus familiares habían recurrido a urgencias en los doce meses anteriores a la realización de la entrevista, dicho porcentaje se incrementaba hasta el 32% en el caso de los asalariados.

Finalmente, el uso de sistemas de aseguramiento sanitario privado muestra un diferencial bastante considerable, de modo que un 31,7% de los entrevistados pertenecientes a la categoría I declaraban poseer una cobertura sanitaria mixta (posibilidad de hacer uso simultáneo del sistema público y del privado), mientras que ese porcentaje bajaba a una media de 8,7% para los trabajadores asalariados y sus familiares. Dicha dualidad se trasladaba a la naturaleza de los centros sanitarios, en que los entrevistados declaraban haber recibido atención sanitaria en las cuatro semanas previas a la entrevista, de modo que los CAP habían sido el lugar en que un 39,7% de los empresarios y sus familiares entrevistados que habían acudido al médico habían recibido atención sanitaria, elevándose dicho porcentaje hasta el 60% en el caso de los miembros de hogares cuyo sustentador principal era un trabajador asalariado. Por el contrario, las consultas privadas habían proporcionado atención sanitaria al 32,8% de los entrevistados de la categoría I y tan sólo al 6% de los de la categoría IV.

Tabla 4.5.2. Utilización de servicios sanitarios por clase social

	Consulta (4 semanas anteriores) (%)	Nº consultas de atención primaria o pediatría (4 semanas anteriores)	Nº consultas especialista (4 semanas anteriores)	Nº consultas urgencias (12 meses anteriores)(%)	Cobertura sanitaria mixta (pública y privada)(%)
Españoles	39,5	1,15	0,55	30,6	13,7
Extranjeros	29,3	1,08	0,46	32,3	9,0
No consta	31,3	1,12	0,51	32,0	20,9
Total	38,3	1,15	0,54	30,8	13,2

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENS 2006.

Las diferencias en el uso de los servicios de atención primaria aparecían también entre entrevistados españoles (una media de 1,15 veces en las cuatro semanas anteriores) y extranjeros (1,08 veces en ese mismo periodo)(Tabla 4.5.2). De nuevo los extranjeros declaraban una frecuencia de visitas a médicos especialistas algo menor (0,46 visitas) que la población autóctona (0,55 visitas), y la realización de pruebas no urgentes reproducía también el diferencial entre población autóctona (15,4% de los entrevistados decían haber hecho este tipo de pruebas en las cuatro semanas anteriores) frente a la población extranjera (12,3% de los entrevistados en ese mismo periodo). El recurso a los servicios de urgencias entre los extranjeros se elevaba también ligeramente respecto a la población autóctona, como señalan por otra parte estudios de uso diferencial del sistema sanitario entre poblaciones de origen inmigrante publicados recientemente (Fundación Pfizer, 2008; Regidor *et al.,* 2008).

En consonancia con lo señalado anteriormente respecto a la existencia de distintas oportunidades en relación con el acceso a la atención sanitaria precisada en función de la clase social, un 16,6% de los empresarios y sus familiares hospitalizados durante los 12 meses anteriores a la realización de la entrevista afirmaban haber estado en lista de espera para recibir tratamiento, mientras que ese porcentaje se elevaba hasta el 30% en el caso de los miembros de hogares asalariados. No aparecían diferencias destacables a este respecto entre españoles y extranjeros, pero sí parece que las hay en relación con el papel desempeñado por las urgencias como puerta de acceso a los tratamientos hospitalarios, ya que esa fue la vía por la que el 65% de los extranjeros hospitalizados accedieron a dicho tratamiento, frente a un 57% en el caso de los españoles.

La encuesta FOESSA 2008 nos permite concentrar nuestra atención de un modo más directo en la población desfavorecida, de modo que podemos destacar cómo un 9,4% de las población situada por debajo del umbral de pobreza (tal y como ha sido utilizado en dicho estudio) afirmaba necesitar asistencia médica especializada (odontología, oftalmología, ginecología, etc.) y no recibirla por carecer de recursos (Tabla 4.5.3). Dicho porcentaje se situaba en torno al 3% en el caso de la población «no pobre». De igual modo, un 2,2% de la población en riesgo de exclusión afirmaba no poder permitirse el pago de los medicamentos que precisaba (frente al 0,9% del resto de la población), un 7,3% afirmaba no poder comprar sus gafas (frente a un 5,1% de los «no pobres») y un 7,6% decía no poder hacer frente a la compra de un dentadura (frente al 4% del resto de la población). La conclusión sumaria de estos datos es que la existencia de co-pagos en determinados ámbitos de la atención sanitaria (medicamentos, prótesis, gafas, etc.) repercute de modo particularmente negativo sobre los colectivos en situación de desfavorecimiento.

Tabla 4.5.3. Renuncia a atención médica por copagos

Prescinde de	Total población (%)	Por encima umbral pobreza (60% mediana)(%)	Por debajo umbral pobreza (60% mediana)(%)
Asistencia médica especializada	4,7	3,0	9,4
Medicamentos	1,3	0,9	2,2
Dentadura	5,4	4,0	7,6
Gafas	6,0	5,1	7,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta FOESSA 2008.

La tradicional ausencia de reflexión respecto al tema de la equidad sanitaria en España puede ser en buena medida explicada por lo reciente, y de hecho incompleto, de la universalización del acceso al sistema sanitario público. La intervención del SNS en relación con sectores de la población en situación de precariedad económica y social debería llevar a este sistema a adaptar sus servicios a colectivos que no responden a los patrones estándares para los cuales fue diseñada la organización sanitaria de la SS, y que plantean demandas, usos y necesidades específicas. Hasta la fecha, la relativa ausencia de la iniciativa pública en la resolución de los problemas más evidentes que se derivan de la inadaptación de los esquemas sanitarios públicos a las demandas y necesidades sanitarias diferenciadas de las poblaciones en riesgo de exclusión ha dejado en manos del tercer sector sociosanitario la realización de labores de acompañamiento sociosanitario, desarrollo de campañas de prevención, y el establecimiento de esquemas de mediación intercultural o servicios de traducción e interpretación particularmente dirigidos a la población de origen inmigrante (en buen número de ocasiones a través de líneas de financiación pública dedicadas a estas funciones y tareas).

4. Desigualdades en salud

La evidencia empírica disponible de la existencia de desigualdades en salud en la población española es relativamente escasa, representando este hecho en sí mismo una clara indicación de la escasa prioridad atribuida a este tema hasta la fecha.

La relación directa entre privación relativa en una serie de dimensiones clave (nivel de renta, educación, hábitat, etc.) y estado de salud está ampliamente documentada por buen número de estudios realizados en torno a este tema a nivel internacional. Como muestra la evidencia empírica relativa a la existencia de desigualdades en salud, las poblaciones desfavorecidas constituyen grupos particularmente vulnerables con un estado de salud (expresado tanto a través de indicadores de mortalidad como de morbilidad relativas) sustancialmente peor que el resto de la población (Marmot y Bobak, 2000). Analizado desde una perspectiva diacrónica, el estado de salud del conjunto de la población de una determinada sociedad puede mejorar según aumenta la riqueza agregada de ese país, pese a lo cual las desigualdades en salud pueden incluso incrementarse, mediadas por el impacto de las políticas adoptadas en diversos ámbitos de intervención pública. Pese a que la compleja interacción de factores (materiales, sociales, culturales, psicológicos y actitudinales) que provoca la aparición (e incluso la ampliación) de dichos gradientes de salud aún no ha sido completamente dilucidada[1], resulta evidente, sin embargo, que su existencia supone una seria limitación para las oportunidades vitales de los colectivos sociales más desfavorecidos.

[1] El carácter determinante de los factores sociales y políticos en dicho proceso tiene un claro reflejo en la drástica reducción de la esperanza de vida en las repúblicas de la antigua URSS tras el colapso del régimen comunista y la disgregación de dicho estado (Marmot y Bobak, 2000). El sustancial empeoramiento de las condiciones de vida de amplias capas de la población, y la incertidumbre generalizada que se instaló en dichas sociedades, provocó un incremento sustancial de la mortalidad prematura, particularmente entre los varones, llegando a reducir la esperanza media de vida en más de cinco años en el periodo 1989-1997.

En perspectiva internacional comparada, los datos señalan un incremento de las desigualdades sociales en la mayoría de los países desarrollados a lo largo de la última década (Mackenbach *et al.*, 2003). Entre los países miembros de la UE, España no sólo se encuentra en el grupo de países con menor nivel de renta, junto a Grecia y Portugal, sino que sus índices de desigualdad en la distribución de rentas están, junto con los del Reino Unido, entre los más altos. Tanto los datos de precariedad laboral como los de actividad o empleo sitúan también a España entre el grupo de países con condiciones materiales más propicias para la exacerbación de las desigualdades sociales.

La mayor parte de los estudios sobre desigualdades en salud en España se ha centrado en aspectos relacionados con desigualdades financieras y en salud entre CC. AA., o en determinados barrios, por lo que escasa atención ha sido prestada a la existencia de desigualdades en salud entre distintos grupos sociales. Pese a la publicación de estos estudios, resultado del trabajo de un pequeño número de investigadores interesados en el tema, hoy en día continúan sin existir programas de investigación a nivel estatal que documenten de forma sistemática la evolución de las desigualdades en salud en el Estado español.

Antes de la promulgación de la Ley General de Sanidad en 1986, el tema de las desigualdades en salud era prácticamente desconocido en el ámbito de la reflexión sanitaria en España. En un contexto marcado por la exclusión de amplios sectores de la población española de la cobertura del sistema sanitario público, la atención investigadora estaba centrada en las cuestiones relacionadas con el acceso a las prestaciones del sistema sanitario público. Desde el momento en que se alcanzó la universalización formal del acceso al SNS, buena parte de la atención en el ámbito de la política sanitaria en España pasó a ocuparse fundamentalmente de los aspectos financieros e interterritoriales, sin detenerse excesivamente en la existencia de desigualdades en salud entre distintos grupos sociales, ni por supuesto en la necesidad de desarrollar políticas concretas dirigidas a reducir dichas desigualdades. La relativa escasez de información estadística sobre aspectos sociosanitarios en España representa así, simultáneamente, causa y consecuencia de dicha falta de atención por el fenómeno de las desigualdades en salud.

En 1993 el Ministerio de Sanidad nombró una Comisión Científica encargada de estudiar la existencia de desigualdades sociales en salud en España. Dicha Comisión publicó en 1996 los resultados de su trabajo basado en el estudio de las encuestas nacionales de salud de los años 1987 y 1993. El análisis de los indicadores de morbilidad sobre la base de variables de índole socioeconómica reflejó la existencia de un marcado gradiente de salud entre los distintos estratos sociales de la sociedad española, de modo que en relación con los grupos más acomodados los grupos más desfavorecidos sufren mayor diversidad de enfermedades, estas son generalmente de mayor gravedad y conducen más frecuentemente a situaciones de cronicidad o incapacidad (Navarro y Benach, 1996; Navarro, en Cainés *et al.,* 1997).

La tesis doctoral de Urbanos, basada en la explotación de la ENS de los años 1987, 1993 y 1995, muestra cómo las clases sociales más desfavorecidas tendrían un peor estado de salud que las clases más acomodadas, estructurándose dicha desigualdad en forma de gradiente (Urbanos, 1999). Así, mientras que el 27% de la población más acomodada (estandarizada por edad y sexo) declaraba en 1995 un nivel de salud deficiente (salud regular, mala o muy mala), dicho porcentaje se elevaba al 40% entre el grupo de los más desfavorecidos económicamente[2]. A similares conclusiones llega Daponte en su estudio sobre nivel educativo y estado de salud, de modo que, para el año 2001, las personas con menores niveles educativos tenían un riesgo entre dos y tres veces mayor de tener un estado de salud deficiente que las personas con estudios universitarios (citado en Benach *et al.,* en Navarro 2004). De igual modo, una serie

[2]
Como señalan Benach y Urbanos, «a partir de la estimación de una función de producción salud del periodo 1987-1995, se calcula que la población inactiva registra una probabilidad entre un 3% y un 7% superior de declarar una salud deficiente en comparación con el resto de población. Por el contrario, los individuos con mayor nivel educativo registran una probabilidad entre un 11% y un 15% inferior de valorar negativamente su salud en comparación con aquellos sin estudios» (Benach y Urbanos, 2000).

de dolencias, como los trastornos respiratorios, la hipertensión arterial, la diabetes o las enfermedades crónicas, presentarían una incidencia considerablemente superior en las encuestas de morbilidad realizadas a personas pertenecientes a las clases sociales más bajas[3].

El impacto del desempleo sobre la salud ha sido estudiado por Álvaro y Garrido, que, tras repasar la literatura y la evidencia empírica sobre este tema, tanto a nivel español como internacional, destacan cómo los trabajadores adultos de edades intermedias (entre 30 y 50 años) son los que más ven afectada su salud como consecuencia de la pérdida o no consecución de un empleo (Álvaro y Garrido, 2006). En términos generales esta relación entre desempleo y deterioro de la salud se observa más en los hombres que en las mujeres; sin embargo, aparecen importantes matizaciones al incluir la variable edad (las mujeres jóvenes sufren un mayor deterioro de su salud que los hombres de su edad a causa del desempleo [frustra en mayor medida su proceso de independización y autonomía social]), al tiempo que se observa que, independientemente de la edad, las mujeres desempleadas muestran un mayor deterioro de su salud que sus coetáneas con empleo.

Otros estudios, basados en la utilización de métodos de análisis multivariante, destacan la existencia de una significativa correlación bilateral entre la esperanza de vida al nacer y una serie de variables, como la distribución de la renta, el capital social o el desarrollo del Estado de bienestar, así como una correlación particularmente alta entre los indicadores de desempleo y la mayoría de los indicadores de salud (Rico, 2002). Aplicando un modelo de tipo *logit,* la distribución de la renta, controlada por un indicador de pobreza y por la calidad del Estado de bienestar, mostraría una clara y persistente influencia sobre el estado de salud de las personas. En la misma línea, la explotación de la encuesta nacional de salud de 1995 elaborada por Díaz muestra cómo las variables clase y salud (controladas por las variables educación, edad, estado civil, hábitos de vida) estarían fuertemente interrelacionadas, apareciendo una marcada desigualdad que afectaría negativamente a los grupos más desfavorecidos (Díaz, 2002).

Como señalan Subirats *et al.,* la enfermedad y la discapacidad constituyen procesos que limitan la autonomía de las personas que las padecen, y que se encuentran directamente relacionadas con el riesgo de exclusión social (Subirats *et al.,* 2004). Además de las personas mayores (especialmente aquellas que viven solas), estos autores señalan la importancia del fenómeno de la infraestimación de las dolencias en el caso de las mujeres más aisladas de la esfera productiva (en comparación particularmente con los hombres, cuyas dolencias han sido públicamente reconocidas como resultado de su mayor grado de inserción en el mercado de trabajo asalariado [ya fuesen estas reconocidas como enfermedades profesionales o no]). Otros autores han destacado la importancia del impacto diferencial de la enfermedad y de la dependencia sobre los diferentes estratos sociales, en particular sobre los costes no monetarizados (y por tanto invisibles), tanto en términos directos (energía, tiempo, dedicación) como indirectos (oportunidad) de dicha situación (Durán, 1999).

La mejora de los principales indicadores de salud de la población española (paralela al aumento del nivel socioeconómico agregado) no parece haberse distribuido tampoco equitativamente, sino en función de los niveles de renta, por lo que en realidad las desigualdades en salud en el seno de la sociedad española habrían aumentado (Gutiérrez-Fisac, en Regidor *et al.,* 2002; Benach y Urbanos, en SESPAS, 2000; Benach *et al.,* en Navarro, 2004).

Desde 1995, la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS), a través de la publicación de sus informes periódicos, en los que se hace eco de los estudios e investigaciones que se elaboran en España en torno al tema de las desigualdades sociales en salud, ha asumido el papel de principal actor movilizador

[3]
La prevalencia de diabetes (estandarizada por edad) resultaba 2,5 veces superior entre las mujeres de clase social más baja en relación con los grupos más acomodados en 1993. En 1987, la baja laboral por enfermedad o accidente era 4,5 veces superior entre las personas sin estudios que entre los universitarios, y un año antes, otro estudio mostraba que la proporción de personas con deficiencias físicas era siete veces superior entre la población analfabeta que entre aquellas con estudios superiores (Regidor *et al.,* 1994).

en los intentos por introducir este tema en la agenda política y sanitaria española. Así, en su informe del año 1998 publicaba un estudio relativo a las desigualdades de mortalidad en áreas pequeñas del Estado español en el cual se demostraba la existencia de un marcado gradiente geográfico nordeste-sudoeste (afectando de modo particularmente negativo a algunas zonas de Andalucía) (Abad y Carreter, en SESPAS, 2002), relacionando directamente indicadores de privación material relativa con indicadores de desigualdades en mortalidad y en esperanza de vida al nacer (Benach, Borrell y Chamizo, en SESPAS, 1998). Dichas diferencias podían llegar a ser de hasta seis años en el caso de los varones, lo cual implicaría la muerte de hasta 35.000 personas «de más» cada año al verse privadas de la posibilidad de desarrollar completamente su pleno potencial de salud (Benach, 2002).

La realización de análisis ecológicos de las desigualdades en salud a nivel más agregado, utilizando las CC. AA. como unidades de análisis, reprodujo dicho eje territorial de desigualdad, aunque las diferencias en la esperanza de vida al nacer aparecían de un modo bastante más matizado, permitiendo percibir incluso una ligera disminución en dichas desigualdades a través de un análisis diacrónico de dichos datos. Así, la evolución de la esperanza de vida al nacer desde 1980 hasta 1995 mostró una disminución en las diferencias entre CC. AA., pasando de 2,64 años (74,24 en Andalucía frente a 76,88 en Cataluña) a 2,40 años (en este caso 76,9 en Andalucía, frente a 79,3 en Castilla y León) (Abad y Carreter, en SESPAS, 2002). De acuerdo con la orientación general de las conclusiones de ese estudio, las tasas de discapacidad severa y de morbilidad autopercibida mostrarían también una distribución muy similar a la anterior, al tiempo que las tasas de frecuentación hospitalaria presentarían un gradiente inverso (con menores tasas de frecuentación en el sur y oeste de la Península, y mayores tasas en el noreste). Una actualización posterior de dicho estudio muestra la pervivencia de dichos diferenciales de esperanza de vida entre CC. AA., de modo que aquellas CC. AA. con mayores tasas de desempleo, menor grado de implementación de la reforma de la atención primaria y menor asociacionismo registran una menor esperanza de vida en hombres (Benach *et al.*, en Navarro, 2005). De dicho estudio se deduce también que las desigualdades en esperanza de vida al nacer entre CC. AA. en el caso de mujeres son explicadas por similares factores socioeconómicos, a los que habría que añadir el analfabetismo y el número de habitantes por médico de atención primaria.

Específicamente centrados en el ámbito local urbano, a través del estudio de las desigualdades en salud en áreas pequeñas, otros estudios han mostrado la concentración de los peores indicadores de salud en barrios socioeconómicamente desfavorecidos (Borrell y Pasarín, 2004). Como señalan Benach *et al.,* la esperanza de vida en distintas zonas básicas de salud de la ciudad de Barcelona presentaba un rango de variación de 13,7 años para los varones y de 7,2 años para las mujeres en los años 1989-1993, con un claro gradiente directamente relacionado con la privación material (Benach *et al.,* en Navarro, 2004). De igual modo, las zonas de esta ciudad con niveles de desempleo más alto tuvieron también un riesgo considerablemente mayor de mortalidad por sida (hasta 3,4 veces), sobredosis (hasta 5,2 veces) y tuberculosis (hasta 6,3 veces) que aquellas zonas con menores niveles de desempleo.

Los datos generados a partir de la Encuesta FOESSA 2008 nos proporcionan también una pista acerca del peor estado de salud de las poblaciones en riesgo de exclusión social (Tabla 4.5.4). Así, un 3,5% de los encuestados en situación de desfavorecimiento afirmaban sufrir una minusvalía, enfermedad crónica o problema salud severo que les impedía realizar las actividades de la vida diaria, frente a un 1,7% de la población situada por encima del umbral de pobreza utilizado en dicho estudio. De igual modo, un 1,7% afirmaba sufrir una minusvalía sensorial (frente al 0,6% del resto de los encuestados) y un 2,5% afirmaba sufrir una minusvalía psíquica (frente a tan sólo el 0,7% de la población «no pobre»). En resumen, casi el doble de la población situada por debajo del umbral de la pobreza incluida en dicho estudio declaraba sufrir alguna minusvalía (7,8%) en relación con el grupo de control «no pobre» (4,6%).

Tabla 4.5.4. Desigualdades en salud

	Total población (%)	Por encima umbral pobreza (60% mediana) (%)	Por debajo umbral pobreza (60% mediana) (%)
Algún tipo de minusvalía, enfermedad crónica o problema de salud	6,4	5,0	8,4
Minusvalía sensorial	0,8	0,6	1,7
Minusvalía psíquica	1,0	0,7	2,5
Minusvalía física	5,3	4,5	5,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta FOESSA 2008.

Más allá de la cuestión de la equidad interterritorial a la que hacíamos referencia en la revisión de la literatura (no resuelta pero al menos introducida en la agenda política), no existen políticas explícitamente diseñadas con objeto de reducir las desigualdades en salud en el seno de la sociedad española (Benach *et al.,* en Navarro, 2004). El legado del antiguo sistema sanitario de la SS y el modelo asimétrico de atribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de la administración del Estado (nacional, regional e incluso local) han constituido un espacio sociopolítico en el que apenas ha quedado espacio para la introducción del tema de las desigualdades en salud motivadas en variables socioeconómicas en la agenda política sanitaria[4].

El desarrollo de políticas que traten de compensar las desigualdades que afectan a determinados colectivos sociales implica la aplicación de políticas de tratamiento diferencial ajustadas a las necesidades de cada colectivo (mayor flexibilidad en los horarios de los CAP, establecimiento de sistemas de mediación intercultural, desarrollo de campañas preventivas focalizadas, etc.). En ese contexto, las prácticas de actuación de los servicios sociosanitarios pueden resultar fundamentales para tratar de alcanzar una distribución más «justa» del «capital de salud», contribuyendo así a compensar en cierta forma los hándicaps sufridos por los colectivos más desfavorecidos en el ámbito de la salud. Los objetivos a alcanzar por parte de los esquemas de protección sociosanitaria han de ser, por tanto, dobles: intervenir sobre la dimensión de la igualdad de acceso a las prestaciones de los mecanismos de protección sociosanitaria y tratar de tender hacia la equidad mediante la compensación de necesidades específicas.

5. Política sanitaria y lucha contra la exclusión social

Si el conjunto del gasto público tiene un impacto redistributivo, el caso de la sanidad, junto con otras políticas sociales, como las pensiones o los servicios sociales personales, constituye uno de los ámbitos de intervención pública con un impacto redistributivo más claro (FOESSA 98; Bandrés, 1990). Así, la intervención pública en este ámbito puede desempeñar un papel clave a la hora de favorecer las condiciones de vida de los estratos inferiores de la sociedad, al tiempo que pueden operar como mecanismo para la igualación de oportunidades de los ciudadanos, por lo que constituye una forma de actuación extremadamente útil a la hora de luchar contra el desfavorecimiento y la exclusión social.

El hecho de que España sea el país de la OCDE que dedica un menor porcentaje de

[4]
Como señalan Borrell *et al.,* citando a Whitehead, el Estado español se encontraría en una fase muy inicial del proceso de establecimiento de políticas apropiadas para reducir las desigualdades en salud, previa a la del reconocimiento de esta situación como injusta y necesaria de abordar, por lo que no es extraño que la mayoría de los planes de salud de las CC. AA. no tengan en cuenta las desigualdades relacionadas con los diferenciales socioeconómicos (Borrell *et al.,* 2005).

su PIB a gasto sanitario público tiene sin duda implicaciones importantes, que van desde la calidad de la atención hasta la acentuación de las desigualdades en salud. Como señala Navarro, esto supone que un tercio de la sociedad con niveles de renta superior utilice preferentemente la sanidad privada, mientras que el resto de la sociedad se ve abocada a utilizar un SNS claramente infradotado financieramente (Navarro, 2005). Este riesgo de dualización del sistema sanitario se ve especialmente agravado en aquellas CC. AA. que han potenciado equilibrios público-privados no sólo en la provisión de servicios, sino también en la financiación de las prestaciones sanitarias. Una primera línea de actuación, por tanto, no ya sólo para reducir las desigualdades en salud que afectan a nuestra sociedad, sino para evitar el deterioro de la situación actual, sería el mantenimiento del carácter público en la financiación del sistema sanitario, el incremento del gasto sanitario acorde con la evolución de las demandas de la sociedad española, así como el reforzamiento del papel regulador del Estado.

En el marco de los objetivos de Lisboa los Estados miembros de la UE se comprometieron a redactar Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) que, a través del método abierto de coordinación y mediante la aplicación de un enfoque integral (transversalidad destinada a incidir simultáneamente sobre diversos factores que provocan la situación de riesgo de exclusión), debían facilitar la gradual consecución de los objetivos planteados en la lucha contra la exclusión social siguiendo los específicos modelos y prácticas de actuación de cada país.

La comparación entre los PNAIS I y II de España muestra un incremento en el número total de medidas de actuación planteadas, así como un incremento en las partidas presupuestarias destinadas a desarrollar medidas en el ámbito de la política sanitaria, sin que, sin embargo, el porcentaje de gasto asignado a dichas medidas muestre un tendencia creciente. Otra limitación adicional de este marco de actuación política, como anteriormente señalábamos, es que dichos PNAIS apuntaban las líneas maestras de las prioridades del gobierno central, cuyas competencias en el ámbito de la sanidad y de los servicios sociales son relativamente limitadas al haber sido estas transferidas a las CC. AA. o ser desarrolladas por las administraciones locales. Así, a partir de ese marco general, tanto los gobiernos autónomos como las autoridades municipales han desarrollado sus propios programas e iniciativas encaminados a luchar contra la exclusión social, incluyendo en ellos la dimensión sociosanitaria con intensidad y financiación variables, en buena medida de manera independiente a lo inicialmente planteado en los PNAIS. De este modo, y más allá de la inexistencia de voluntad política para desarrollar dichas líneas de investigación, el propio equilibrio institucional sobre el que se apoya el sistema sociosanitario público en España constituye una dificultad adicional a la hora de evaluar el impacto de las medidas de lucha contra la exclusión social diseñadas y adoptadas.

La creación de un sistema homogéneo de generación de información sociosanitaria aparecería como un aspecto básico y esencial para evaluar las políticas sociales y sanitarias en general, y su dimensión equitativa en particular. Así, el carácter fuertemente descentralizado del SNS ha determinado claramente el rango del debate en torno a la equidad de las políticas sanitarias en el Estado español durante las últimas décadas. El nuevo marco regulador del SNS, bajo el título de Ley de Cohesión y Calidad del SNS (16/2003), que viene a actualizar el sistema establecido por la LGS de 1986, propone la creación de una serie de agencias estatales de nuevo cuño (Agencia de Calidad, Observatorio del SNS, Instituto de Información Sanitaria), así como la dinamización de otras previamente existentes y a las que hasta la fecha no se les había conferido excesivas responsabilidades (Alta Inspección, Consejo Interterritorial), con objeto de introducir un mayor grado de coordinación en el funcionamiento del SNS y de asignar con mayor precisión las responsabilidades de los distintos niveles de autoridad del sistema sanitario público. A partir de dicha ley se ha procedido también a actualizar el catálogo de servicios cubiertos por el SNS (Real Decreto 1030/2006), en el que, además de a las prestaciones de atención sanitaria, se hace refe-

rencia también a la salud pública y la atención sociosanitaria, regulando el funcionamiento de la tarjeta sanitaria individualizada que debería garantizar el acceso al conjunto de prestaciones del SNS en todo el país. Esta línea de actuación, de carácter marcadamente político e institucional, resultará clave para el mantenimiento de un SNS integrado que pueda plantearse objetivos de equidad en su actuación.

Paralelamente, un mayor grado de articulación entre la dimensión sanitaria y el ámbito de los servicios sociales podría resultar fundamental para responder a los retos sociales planteados a las sociedades avanzadas contemporáneas (envejecimiento poblacional, incremento de las desigualdades, inmigración). Así, uno de los objetivos principales que debería abordar el sistema sanitario público es la eliminación, o cuando menos la reducción, de los obstáculos que dificultan la coordinación entre servicios sanitarios y sociales a nivel local y comunitario, tratando así de lograr una mayor integración con los servicios de atención personal, en particular en relación con colectivos dependientes (niños, ancianos, enfermos crónicos, discapacitados físicos y psíquicos) (Rico y Moreno, 2005). El desarrollo de la Ley de Autonomía Personal y de Atención a Personas en Situación de Dependencia (39/2006) y la creación de un Sistema Nacional de Dependencia, en estos momentos en fase de definición precisa y aplicación a través de la articulación de responsabilidades entre los diferentes niveles de la Administración del Estado, constituyen una ocasión única para avanzar en el sentido marcado por estas líneas de actuación.

El ámbito de la atención primaria constituye potencialmente también uno de los niveles más adecuados para afrontar las desigualdades en salud que afectan a la sociedad española, y a través de ello de luchar contra la exclusión social. Fundamentalmente a través de sus actuaciones en iniciativas de promoción de la salud y educación sanitaria, reducción de las barreras de acceso al sistema sanitario, monitorización de los objetivos alcanzados en los planes sociosanitarios de lucha contra la exclusión social, así como en la diseminación de información relativa a iniciativas relevantes en dicho ámbito de actuación, los sistemas de atención primaria constituyen un interlocutor privilegiado en la interacción entre las administraciones públicas y los ciudadanos, en particular aquellos que corren un mayor riesgo de exclusión social. La potenciación de la atención primaria permitiría invertir la lógica reactiva ante la enfermedad (que implicaba una intervención estrictamente paliativa o curativa una vez claramente presentes los signos visibles de la enfermedad y ante el requerimiento de atención sanitaria por parte del paciente), avanzando en una conceptualización de la salud desde una perspectiva holística en la que la prevención y la promoción desempeñasen un papel mucho más importante en la actuación cotidiana de las instituciones sanitarias.

6. Conclusiones

En el marco del desarrollo de políticas públicas para frenar el incremento de las desigualdades sociales que afectan a la sociedad española (interviniendo sobre los mercados de trabajo y vivienda, priorizando la educación, garantizando la progresividad en materia fiscal, actuando sobre la estructura del sistema de pensiones [fundamentalmente incrementando las de menor cuantía] y transfiriendo rentas a los colectivos en particular riesgo de exclusión social), así como para contrarrestar la disminución de población activa derivada de las transformaciones demográficas que afectan a la sociedad española (a través de la extensión de mecanismos de protección social, desarrollo de una política integral de inmigración), el ámbito de la política sanitaria constituye un área de política particularmente importante. Dentro del ámbito sanitario se pueden señalar medidas como la potenciación de la atención primaria, el incremento de los recursos destinados a responder al incremento de la demanda derivado del envejecimiento de la población y de la inmigración, la inversión en prevención y formación sanitaria de la población, así como una mayor integración de los servicios sociales y sanitarios para atender a las personas en situación de dependencia.

La toma en consideración de los equilibrios interinstitucionales responsables de la articula-

ción de la política sanitaria en España presenta una gran importancia. Así, las políticas públicas y programas puestos en marcha por las administraciones públicas españolas (desde la Administración General y los gobiernos de las CC. AA. hasta los municipios) quedan enmarcadas dentro del gran paraguas definido por las políticas europeas de lucha contra la exclusión social. A partir de aquí, y en función del marco competencial establecido entre los diversos niveles de la Administración del Estado, las distintas administraciones han abordado dichas áreas de actividad siguiendo sus propias agendas políticas. El escaso desarrollo de los mecanismos de recopilación de información y evaluación de dichas políticas constituye un serio hándicap para todo intento de comparar sistemáticamente la evolución y el impacto de los programas y medidas adoptados para luchar contra la exclusión social en España.

Uno de los aspectos que merece particular atención es el del acceso a prestaciones sociales asistenciales por parte de la población de origen inmigrante. En términos generales, este tema ha estado rodeado del temor a un recurso masivo a los mismos (debido a su vulnerabilidad, su precaria situación laboral, los bajos salarios que reciben, las dificultades del asentamiento en el país de acogida, la escasez de redes de solidaridad familiar y social, etc.), así como a la generación de potenciales «turismos» asistenciales o a la desincentivación a la participación laboral. Dichos temores no parecen estar fundados en evidencia empírica concluyente, pero son en buen número de ocasiones percibidos como ciertos por buena parte de la población autóctona (especialmente la que reside en esas zonas en las que la rápida concentración de poblaciones de origen inmigrante ha transformado la estructura social del territorio). Sin embargo, una cuestión que aparece de modo claro es la sobrecarga de la demanda asistencial (particularmente de los servicios de urgencia, así como de los CAP) en aquellas zonas en las que, como consecuencia de acentuados procesos de segregación residencial, se produce una fuerte concentración de población de origen inmigrante. Esta concentración repercute en un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y, por tanto, en una sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos, todo lo cual constituye el caldo de cultivo ideal para el surgimiento y desarrollo de actitudes de rechazo hacia las comunidades de origen inmigrante entre la población autóctona, particularmente entre aquellos segmentos de la población autóctona que continúan dependiendo de los esquemas públicos de protección social (Moreno Fuentes, en Jimeno Serrano y Moreno Fuentes, 2007).

7. Bibliografía

Álvaro Estramiana, J. L., y Garrido Luque, A. (2006): «Desempleo, salud y exclusión social». *Redsi,* 6.

Bandrés, E. (1993): «La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)». *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria.

Benach, J. (2002): «Desigualdades sociales en salud en España: balance y retos». Ponencia Presentada en la *II Jornada Desigualdades Sociales en Salud*. Cádiz: Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública.

Borrell, C., y Pasarín, M. (2004): «Desigualdad en salud y territorio urbano». *Gaceta Sanitaria,* 18 (1).

Díaz Martínez, E. (2002): «Desigualdades en salud y estratificación social en España: un análisis estadístico de la Encuesta Nacional de Salud de 1995». *Documentación Social*, 127.

Durán, M. A. (1999): *Los costes invisibles de la enfermedad.* Bilbao: Fundación BBV.

FOESSA (1998): *Las condiciones de vida de la población pobre en España.* Madrid: Fundación FOESSA.

Freire Campo, J. M. (2007): «Los sistemas de aseguramiento sanitario de riesgos de enfermedad en España». *Derecho y Salud*, vol. 15, Extraordinario Foro SESPAS.

Fundación Pfizer (2008): *Estudio sobre la inmigración y el sistema sanitario público español.* www.fundacionpfizer.org.

Jimeno Serrano, J. F., y Moreno Fuentes, F. J. (2007): *La sostenibilidad económica y social del modelo migratorio español.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Mackenbach, J. P., *et al.* (2003): «Tackling socioeconomic inequalities in health: Analysis of European experiences». *Lancet*, 362, 1409-14.

Marmot, M. y Bobak, M. (2000): «International Comparators and Poverty and Health in Europe». *British Medical Journal,* 321, 1124-8.

Moreno Fuentes, F. J. (2004): *Políticas sanitarias hacia las poblaciones de origen inmigrante en Europa*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Navarro, V. (coord.) (2004): *El Estado de Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.

Navarro, V. (dir.) (2005): *La situación social en España*. Madrid: Fundación F. Largo Caballero.

Navarro, V., y Benach, J. (1996): «Desigualdades sociales de salud en España». Informe de la Comisión Científica de Estudio de las Desigualdades Sociales de Salud en España. *Revista Española de Salud Pública,* 5-6 (sep./dic.), vol. 70

Palanca, I. (2002): «Desigualdades en Salud y Exclusión Social». *Gitanos,* 15.

Regidor, E.; Borrell, C.; Pasarín, M.; Gutiérrez-Fisac, J., y Lostao, L. (2002): *Desigualdades sociales en salud: situación en España en los últimos años del siglo xx*. Alicante: U. de Alicante.

Regidor, E.; Díaz, J. M.; Lostao, L.; Cruz, P.; Sánchez, E., y Sánz, B. (2008): *Diferencias en la utilización de los servicios sanitarios entre la población inmigrante y la española*. Madrid: Fundación de Ciencias de la Salud.

Rico, A. (1998): *Descentralización y reforma sanitaria en España (1976-1996)*. Madrid: Tesis Doctoral UAM.

— (2002): «Desigualdades de salud en Europa». *Documentación Social,* 127, 5-25.

Rico, A., y Moreno Fuentes, F. J. (2004): *Epidemiología, tecnología y sociedad: los retos futuros en salud, en España 2015: Prospectiva social e investigación científica y tecnológica*, editado por Cruz Castro, L., Fundación Española de Ciencia y Tecnología (FECYT), Madrid.

SESPAS (2000): *La salud pública ante los desafíos de un nuevo siglo*. Informe SESPAS 2000. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.

— (1998): *La salud pública y el futuro del Estado de Bienestar.* Informe SESPAS 1998. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.

— (2002): *Invertir para la salud. Prioridades en salud pública.* Informe 2002. Granada: Escuela Andaluza de Salud Pública.

Sevilla, F. (2006): *La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social*. Documento de Trabajo 86/2006. Madrid: Fundación Alternativas.

Solozábal Echavarría, J. J. (2006): *Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autónomico*. Documento de trabajo 89/2006. Madrid: Fundación Alternativas.

Subirats, J., *et al.*, (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales n.º 16. Barcelona: Fundación «La Caixa».

Urbanos, R. (1999): *Análisis y evaluación de la equidad horizontal interpersonal en la prestación pública de servicios sanitarios. Un estudio del caso español para el período 1987-1995*. Madrid: Tesis doctoral. U. Complutense de Madrid.

— (2007): «Equidad en el acceso a los servicios sanitarios: una revisión de la evidencia disponible». *Inguruak,* 44.

Políticas y bienes sociales

4 6

Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones, y desigualdades

Autor
Demetrio Casado

4

Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

6

Los servicios sociales: carencias relativas a las situaciones de pobreza, marginación social, exclusiones y desigualdades

1. Introducción. Antecedentes y enfoque
2. La rama de los servicios sociales
3. Carencias en los catálogos de los servicios públicos ante las situaciones de pobreza y marginalidad social
4. Factores de exclusión y desigualdad en la protección de los servicios sociales públicos
5. Exclusiones y desigualdades territoriales y sociales
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. Introducción. Antecedentes y enfoque

Desde su primera entrega, con alguna salvedad, los informes nacionales sobre la situación social de España producidos por la Fundación FOESSA examinaron la sanidad, la educación, la vivienda y el empleo. En cambio, los servicios sociales no fueron contemplados hasta el IV Informe (1975-1983); y del conjunto de actividades de dicha rama, se reseñaron en esa ocasión sólo las relativas a tercera edad y minusválidos (Martín López *et al.*, 1983, 917-969). Como quiera que los servicios sociales, con diferentes soportes institucionales y organizativos, cuentan con una historia muy larga, parece claro que la exclusión total o parcial de aquellos en los Informes FOESSA revela un grave déficit en la conciencia de sus responsables y autores.

Diez años después, el V Informe FOESSA dedicó un capítulo completo a la «Asistencia social y los servicios sociales» (Casado, 1994, 1737-1880). El doble título vino dado por la circunstancia de que las leyes de las CC. AA. reguladoras de la rama utilizaron una, otra o ambas denominaciones. La presente exposición toma como antecedente directo aquel trabajo, si bien no puede ofrecer una puesta al día completa del mismo a causa del enfoque especial adoptado para el VI Informe FOESSA. El mismo lleva a centrar la atención en dos objetos parciales: 1) las carencias de la oferta de los servicios sociales públicos frente a las demandas (manifiestas y potenciales) de las situaciones de pobreza y marginalidad social; 2) las exclusiones y las desigualdades de ciertos sectores de población, no necesariamente pobres ni marginales, de la acción protectora de los servicios sociales públicos. La focalización del sector público viene dada porque un Estado social y democrático de Derecho, como el que instituye nuestra Constitución (art. 1), debe proveer especial protección social a los afectados por las circunstancias de pobreza y marginación social.

La Fundación FOESSA ha vuelto a prestar atención a los servicios sociales recientemente mediante el patrocinio de un informe sobre «Perfeccionamiento de los servicios sociales en España» (Casado y Fantova [coords.], 2007). Varios de los trabajos contenidos en el mismo servirán de fuente para esta exposición, que toma de aquellos algunos préstamos incluso textuales.

Las limitaciones de espacio a las que debe atenerse esta exposición obligan a una selección muy drástica de los trabajos para el VI Informe FOESSA de Demetrio Casado y Antonio Jiménez Lara, y que se publicarán en el sitio web de la Fundación[1]. De dichos trabajos se extracta sólo el primero de ellos, siguiendo estos criterios combinados: relevancia social y disponibilidad de información.

2. La rama de los servicios sociales

En la práctica, los servicios sociales estuvieron —y siguen estando— muy ligados a la acción de ayuda en las situaciones de pobreza y marginalidad social. Por otra parte, es frecuente reducir los servicios sociales a su versión público-administrativa. Y aún hoy podemos observar casos de omisión total o grave de la rama de los servicios sociales al examinar el árbol del bienestar social (Lidón Heras, 2008, IV). Resulta necesario por ello afrontar la noción de la rama, que aquí se ve con el enfoque técnico no selectivo que se expone seguidamente.

2.1. Caracterización de los servicios sociales

En el informe sobre «Perfeccionamiento de los servicios sociales en España» se adopta la siguiente definición: «La rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvincula-

[1] Documentos de trabajo elaborados para VI Informe FOESSA. www.foessa.es. En sección «publicaciones» (VI Informe).

das), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales» (Casado, 2007a, 36).

Por limitaciones de espacio se omite la glosa de la anterior definición, que puede consultarse en la versión íntegra del texto antecedente de este resumen. Pero no debe soslayarse el apunte que sigue sobre los agentes. Estos pueden ser desde profesionales autónomos hasta entidades de diferentes clases institucionales: empresas comerciales, asociaciones no lucrativas y fundaciones, y organismos públicos. Las empresas distribuyen de modo autónomo una parte de su producción, mediante precio. Las asociaciones y fundaciones distribuyen también parte de su producción de modo autónomo, bien sea de modo gratuito o por precio. Los organismos públicos: 1) dispensan subvenciones a las asociaciones y fundaciones; 2) producen y dispensan de modo directo servicios que distribuyen de modo gratuito o mediante copago, y 3) contratan y conciertan con empresas, asociaciones y fundaciones una parte de su acción protectora. Aquí se entiende que tienen carácter público los servicios que producen los agentes de ese sector, tanto de modo directo como indirecto.

2. 2. Servicios sociales y asistencia social

En rigor, la Constitución no contempla los servicios sociales a los que se refiere esta exposición. Aparentemente, por puro despiste. No hubo despiste, sino opción políticamente correcta —salvo que entonces esta calificación no se utilizaba— en la omisión de la beneficencia, que cabe entender incluida en la «asistencia social» (Martín Retortillo Baquer, 1984, 190), mencionada por la Constitución como una de las «materias» en las que pueden asumir competencias las CC. AA. (art. 148.1.20º).

Las CC. AA. tomaron competencia exclusiva en asistencia social y basaron en ella la construcción institucional de sus servicios sociales. Cabría entender que dicho fundamento limitaría el ámbito subjetivo de dicha competencia a los afectados por las situaciones de necesidad concernientes a dicha «materia», pero es el caso que las leyes de las CC. AA. de servicios sociales, de una u otra forma, asignaron a los mismos un ámbito subjetivo ilimitado. Ello era fruto de una dialéctica política que apuntaba a superar el marginalismo subjetivo de la beneficencia. Procede recordar en este punto que dicha competencia exclusiva de las CC. AA. no alcanza a los servicios sociales de la Seguridad Social, en virtud de que la Constitución atribuye al Estado (central) la legislación básica y el régimen económico de la misma, sin perjuicio de la ejecución de los servicios por las CC. AA. (art. 149.1.17º). Por efecto de las transferencias, el papel del Estado (central) en esta parcela está siendo débil.

Lo dicho muestra que la opción expansionista de las CC. AA. no tiene límites jurídicos efectivos relevantes, al menos en el orden político. Y no ha sido revocada por órgano competente. De este modo, sin entrar en la valoración jurídica de aquella decisión institucional, esta exposición toma nota de ella y pide más adelante cuentas de su cumplimiento a las CC. AA..

3. Carencias en los catálogos de los servicios públicos ante las situaciones de pobreza y marginalidad social

Toda la población puede llegar a estar afectada por necesidades y experimentar aspiraciones personales no cubiertas o viables de modo plenamente autónomo, vale decir, por los propios medios y por los de la reciprocidad familiar y amistosa. Dicho esto, la objetividad obliga a señalar que la pobreza y la marginalidad social son factores que propician algunas de las situaciones de necesidad y motivo de aspiraciones objeto de los servicios sociales, así como la demanda —manifiesta o latente— de su intervención. Las circunstancias indicadas aconsejan valorar la cobertura por los servicios sociales públicos

de las demandas diferenciales de la pobreza y la marginalidad social. Por los límites de espacio, se han seleccionado solamente una línea y un área de intervención. Aparte de las fuentes que se citarán, es antecedente general de este apartado uno de los trabajos que componen el informe sobre «Perfeccionamiento de los servicios sociales en España» (Casado, 2007c).

3.1. Prospección de demanda y oferta proactiva

La proactividad es un enfoque de gestión que puede adoptarse para diferentes prestaciones de los servicios sociales. Aparte de otras aplicaciones, por razón de eficacia y equidad, esta rama está llamada a mantener actividades regulares de alcance colectivo destinadas a detectar ciertas demandas y a difundir las ofertas correspondientes a los usuarios. No pocos casos de carencias de atención familiar de los menores llegan a los servicios sociales mediante información de los centros educativos sobre absentismo escolar u otros problemas. Las recurrentes noticias sobre ancianos fallecidos en soledad parecen indicar carencia de conocimiento de un sector de la demanda potencial de los servicios sociales. En los reportajes sobre los problemas de alojamiento y servicios de los trabajadores temporeros no se observan intervenciones preventivas de los servicios sociales en la parte que les concierne. Etc.

La prospección de la demanda total, es decir, incluida la de carácter latente, resulta necesaria para racionalizar la oferta de los servicios sociales y, además, es de especial interés para integrar en su acción protectora a la población afecta de pobreza y marginalidad. Esto es así porque la misma sufre especiales dificultades y limitaciones para expresar sus necesidades y aspiraciones personales y porque disponen de menos información sobre la oferta de recursos. La oportunidad de la acción detectora de la demanda y difusora de la oferta para dichas clases de población resulta especialmente acusada en el caso de las actividades de carácter preventivo. La normativa jurídica reciente, como la preterita, no ha adoptado en términos operativos el método proactivo. Y no parece que la práctica supla esta deficiencia. Veamos algunos indicios.

La toma de competencias en servicios sociales por las CC. AA. ha dado lugar a un fraccionamiento de sus estructuras y actividades inabarcable mediante documentación. Contamos, sin embargo, con un medio de información de alcance nacional —salvo Navarra y el País Vasco, por su régimen fiscal—, que concierne al nivel primario de los servicios sociales, el más relevante para la cuestión que ahora interesa. Para atajar las disparidades de oferta y cobertura que se estaban derivando de este régimen competencial, en 1988, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social llevó a puerto el que entonces se denominó Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales (en adelante, Plan Concertado). El mismo se instrumentó mediante convenios de colaboración entre el Ministerio y las CC. AA.. Según se acuerda en la primera cláusula de aquellos, su objeto era el «desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales». En la segunda cláusula se determinan dichas prestaciones en estos términos: «Información y Orientación, Ayuda a Domicilio, Prevención e Inserción y Alojamiento y Convivencia». Veamos en qué medida asumen las mismas el enfoque proactivo.

En dicha cláusula segunda se acuerda que «la Información y Orientación irá dirigida a individuos, grupos e instituciones sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes, así como asesoramiento especializado sobre problemas sociales y su canalización, cuando sea necesario, a los demás servicios sociales existentes». Resulta obvio que el enfoque proactivo está particularmente indicado en esta prestación, pero no parece que fuera incorporado inicialmente al Plan Concertado. Enseguida de su primera aplicación, el mismo pasó a ser gestionado por el recién creado Ministerio de Asuntos Sociales. En el que debe de ser primer informe sobre el Plan Concertado —que se refiere a 1988— puede verse una viñeta que durante años ha representado a la prestación de información y orientación: un demandante siendo atendido por un funcionario en la oficina de este

(Ministerio de Asuntos Sociales, sin fecha, II.F). El examen de la última memoria disponible del Plan Concertado arroja un resultado parvo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007a, 27 a 44 y 126): en la reseña de la evolución del Plan Concertado de 1988 a 2006 no aparece mención alguna del enfoque proactivo; en la información relativa a información y orientación de 2005 se dice que la información «se realiza a través de entrevistas, reuniones y visitas domiciliarias...», sin mayores precisiones.

Otra prestación básica propicia para el enfoque proactivo es la de prevención e inserción social, que en los primeros convenios se refirió a «intervenciones realizadas por equipos profesionales, dirigidas a personas en riesgo de marginación social, con el objeto de prevenir marginaciones sociales y, en su caso, lograr la reinserción familiar y social». La primera imagen gráfica de esta prestación —que puede verse en el informe relativo a 1988— es un mendigo haciendo el gesto de pedir limosna (Ministerio de Asuntos Sociales, sin fecha, II.F), la cual sugiere el método reactivo. Dejando aparte este indicio, la documentación posterior, incluida la memoria de 2005 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007a, 149 a 156), no contiene menciones del enfoque proactivo.

Pasamos a otra fuente: un estudio realizado en 1999 sobre «Deficientes mentales internados en centros penitenciarios andaluces» (Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, 2000; puede verse una selección de sus resultados en Casado y Murillo, 2001, 56 a 58). En el conjunto de los centros penitenciarios de Andalucía, salvo Puerto II, 82 internos fueron considerados afectos de deficiencia mental —discapacidad intelectual, en terminología actualizada—, lo que suponía una prevalencia del 0,84%. De ese conjunto, sólo el 21% había sido objeto de diagnóstico previo, lo cual supone que el 79% restante no había sido detectado por los agentes públicos llamados a ello, especialmente los de educación y los de servicios sociales; estos últimos son los responsables del diagnóstico y calificación administrativa de la discapacidad. Para valorar mejor esta omisión, conviene tener en cuenta lo siguiente: la encuesta citada ofrece también información sobre la frecuencia de casos de reincidentes entre la población estudiada, la cual permite afirmar que una buena parte de los no diagnosticados previamente eran de esa clase penitenciaria. (En cuanto al papel del tercer sector en estos casos, se observó que sólo el 18,2% de los citados internos mantenían contacto con asociaciones.)

Aparte de estudios de carácter sociográfico destinados a la planificación, la prospección individualizada de demandas y la difusión también individualizada de la oferta parecen actividades propias del nivel primario de los servicios sociales. *Salvada la inseguridad y limitaciones de las fuentes nacionales disponibles, cabe presumir que los servicios sociales no están aplicando el enfoque proactivo de modo relevante.*

3.2. Atención a la enfermedad mental

Los servicios sociales están llamados a desempeñar un importante papel en la atención de una gran parte de las situaciones de enfermedad mental. Pero esto viene dificultado por el lastre del modelo de asistencia psiquiátrica pretérito. Fruto de un complejo proceso con raíces internacionales (Casado, 2003, pp. 456 a 461), llegó a España la reforma psiquiátrica. La misma, dejando aparte ciertos pasos previos, se asume mediante la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en estos términos (art. 20):

«Sobre la base de la plena integración de las actuaciones relativas a la salud mental en el sistema sanitario general y de la total equiparación del enfermo mental a las demás personas que requieren servicios sanitarios y sociales, las Administraciones Sanitarias competentes adecuarán sus actuaciones a los siguientes principios:

- La atención a los problemas de salud mental de la población se realizará en el ámbito comunitario, potenciando los recursos asistenciales a nivel ambulatorio y los sistemas de hospitalización parcial y atención a domicilio, que reduzcan al máxi-

mo posible la necesidad de hospitalización.

Se considerarán de modo especial aquellos problemas referentes a la psiquiatría infantil y la psicogeriatría.

- La hospitalización de los pacientes por procesos que así lo requieran se realizará en las unidades psiquiátricas de los hospitales generales.
- Se desarrollarán los servicios de rehabilitación y reinserción social necesarios para una adecuada atención integral de los problemas del enfermo mental, buscando la necesaria coordinación con los servicios sociales.
- Los servicios de salud mental y de atención psiquiátrica del sistema sanitario general cubrirán, asimismo, en coordinación con los servicios sociales, los aspectos de prevención primaria y la atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de la salud en general».

La intervención de los servicios sociales que establece el artículo 20 de la Ley General de Sanidad viene exigida por dos circunstancias principales. El ideal de integración en el domicilio propio —salvo momentos y casos críticos— del enfermo mental requiere la provisión de apoyos personales o domésticos de ayuda a domicilio; la carencia de tales apoyos supone riesgo para los afectados o frustración de la integración social —en el orden laboral, por ejemplo— de sus cuidadores. Además de este recurso, que presumiblemente puede proveerse mediante la oferta común, son necesarias prestaciones de los servicios sociales específicas o con adaptaciones para enfermos mentales: rehabilitación psicosocial y laboral u ocupacional, pisos tutelados, minirresidencias, etc.

Pese a que era previsible la demanda indicada a los servicios sociales, en aquella coyuntura y en los años siguientes no se actuó consecuentemente. Por de pronto, los promotores de la reforma no contaron en absoluto con responsables ni expertos en esa rama. Por otra parte, salvo excepciones no conocidas, las iniciativas pioneras de la reforma psiquiátrica, protagonizadas por las consejerías competentes en sanidad de algunas CC. AA., no contaron tampoco con los órganos gestores de los servicios sociales; ocurrió esto incluso en consejerías que tenían asignada competencia en esa rama junto a la sanitaria. Además, las leyes de acción social o servicios sociales promulgadas por las CC. AA., tanto en la fase de maduración de la reforma psiquiátrica como después de aprobarse la Ley General de Sanidad, en general, no recibieron en términos de eficacia jurídica la demanda que se derivaba de aquella. En el orden práctico, la aportación de recursos por los servicios sociales al nuevo modelo de salud mental fue aún más lenta que la de los nuevos medios sanitarios —por limitación de espacio, se obvia esta faceta básica.

El predominio de la acción de desinternamiento sobre la de creación de recursos alternativos abocó necesariamente a situaciones de sobrecarga familiar e, incluso, de desprotección y desamparo. Sobre esto se proponen interpretaciones encontradas (Villarroel, 2001, 20; González Duro, 2001, 20).

*Para el conjunto nacional, los servicios sociales públicos incurrieron en un déficit importante de respuesta a las demandas de la enfermedad mental***.** Dicho esto, debe hacerse la salvedad de que algunas comunidades tomaron iniciativas coherentes con las exigencias del enfoque comunitario de la salud mental; sin pretensiones de exhaustividad, tal es el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha y Madrid (Sanz Andrés, 2008). Para terminar, debe quedar constancia de las aportaciones privadas. De ellas, tienen especial relevancia las que vienen haciendo entidades integradas en la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales (FEAFES) (FEAFES, 2007, cap. 4).

4. Factores de exclusión y desigualdad en la protección de los servicios sociales públicos

El segundo objeto de esta exposición consiste en señalar, por modo selectivo, las exclusiones de la acción protectora de los servicios sociales públicos que sufren ciertos sectores de ciudadanos y las desigualdades territoriales de aquella.

No se pretende ahora identificar carencias cualitativas en la oferta de dichos servicios, sino localizar restricciones en el acceso a la misma y disparidades territoriales de carácter cuantitativo. Por tratarse del sector público, resulta indicado comenzar la búsqueda de tales hechos mediante el examen de su régimen institucional.

4.1. Descentralización territorial regresiva

Las CC. AA. fundaron en su capacidad competencial relativa a la asistencia social la que tomaron en servicios sociales. Y, como quedó dicho, no se adoptó por aquellas ninguna limitación formal de signo marginalista en el ámbito subjetivo de dichos medios de la política social, es decir, no se restringió el derecho a la acción protectora de los servicios sociales a individuos o segmentos de población pobres o marginales.

En materia de organización territorial del Estado, la Constitución de 1978 otorgó el centro del escenario a las CC. AA. y marginó a la Administración local, de modo que no le asigna ni títulos ni papeles determinados en la materia objeto de esta exposición —como en otras—. Pese a este déficit, las primeras leyes de las CC. AA. sobre servicios sociales no dejaron de encomendar a las corporaciones locales responsabilidades en esta rama. Y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que la legislación del Estado y de las CC. AA. atribuirá a las corporaciones locales «las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos» (art. 2.1). La aplicación de estas normas vino a tener cierta homogeneidad por efecto del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las corporaciones locales, que se inicia en 1988.

Todo lo anterior supone que, en el régimen político actual, los servicios sociales públicos se han configurado de modo muy descentralizado desde el punto de vista territorial. La idea de la descentralización territorial ha gozado de mucha estima en los años pasados no sólo entre los políticos locales y regionales beneficiarios de la misma, sino también entre el común de los ideólogos de la cosa pública. Ello debe de haberse visto favorecido por ser un signo de antifranquismo. El discurso a favor del principio en cuestión pondera las posibilidades que su aplicación ofrece para la adaptación de la oferta a las peculiaridades locales, a la vez que ignora nuestra experiencia histórica de graves daños para la población derivados de la descentralización territorial relativa a servicios de bienestar social. Los mentores y gestores de la construcción normativa de los servicios sociales, al contrario de lo que se hizo mediante la Ley General de Sanidad en su materia, optaron por la descentralización territorial de estilo decimonónico, *sin proveer a asegurar previamente la capacidad de gestión y financiera de todas las corporaciones locales.*

4.2. Discrecionalidad y racionamiento

La Constitución no incluye mandatos de protección garantizada claramente aplicables a los servicios sociales públicos. Lo mismo cabe decir de los estatutos de las CC. AA. *Las leyes de servicios sociales contienen declaraciones de universalismo, a la vez que eluden instituir garantías de los derechos de acceso correspondientes; salvo excepciones de poca monta* (Casado, 2007b, 263 a 265). El Estado (central) no utilizó de modo efectivo su competencia en servicios sociales de la Seguridad Social para abordar ese objetivo, por el que no optó —de modo harto problemático— hasta la reciente Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAAD, en adelante).

El régimen de discrecionalidad de la acción pública de los servicios sociales posibilita el racionamiento de su oferta, es decir, la contención de la misma por debajo de la demanda. Esta práctica de limitación del gasto afecta sobre todo a las actividades y prestaciones de mayor dificultad técnica o coste. La política de racio-

namiento se realiza, por una parte, mediante las exclusiones de objetivos de protección y prestaciones, asunto tratado anteriormente. Por otra parte, el celo por limitar el gasto lleva a reducir la cuantía de la oferta de ciertas prestaciones.

4.3. Los cambios de la LAAD en el régimen institucional de los servicios sociales

En un contexto jurídico que por limitaciones de espacio no puede ser reseñado aquí, el Estado (central) ha tomado responsabilidades nuevas en servicios sociales mediante la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAAD). Esta Ley, por lo demás, ha supuesto cambios importantes en el régimen institucional de los servicios sociales (Vilà y Guillén, 2007). Siguiendo el orden de la exposición anterior, esos cambios consisten en una cierta recentralización competencial, que viene implicada por lo dicho, y en el establecimiento de determinadas garantías en la acción protectora. Por supuesto, ese nuevo régimen no alcanza a todo el sector público de los servicios sociales, sino sólo: 1) a los incluidos en el catálogo que regula —básicamente: teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, y atención residencial— (art. 15.1), y 2) para su ámbito subjetivo de protección -que no alcanza a toda la población en riesgo o afecta de dependencia funcional, sino que se limita a aquella que necesita ayudas extraordinarias para las actividades *básicas* de la vida diaria (art. 2.2).

Además de las indicadas, la centralización que opera la LAAD presenta importantes limitaciones concernientes a la aplicación que generarán desigualdades territoriales (Seminario de Intervención y Políticas Sociales, 2008). Veamos uno de los flancos abiertos normativamente a las mismas. Según las previsiones de la LAAD, el Gobierno aprobó mediante el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, los acuerdos adoptados por el Consejo Territorial de la LAAD relativos a intensidades de protección de los servicios y cuantías de las prestaciones económicas. Para estas, el Real Decreto fija las cuantías correspondientes a 2007. Para el servicio de ayuda a domicilio se establecen módulos de horas mensuales de atención con intervalos, el mayor de los cuales es de 70 a 90 (anexo 1); parece que con esta fórmula se combina la concreción cuantitativa exigible desde el punto de vista jurídico con la flexibilidad imprescindible que requiere la gestión. Para los otros servicios, según puede verse en el Cuadro 4.6.1, las intensidades quedan abiertas a las desigualdades territoriales.

CUADRO 4. 6.1. Riesgos de desigualdad territorial del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio

Servicio	Precepto
Teleasistencia	«El servicio de Teleasistencia se prestará para las personas en situación de dependencia conforme a lo establecido en el programa individual de atención, en las condiciones establecidas por cada Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga competencia» (art. 7.2).
Centros de día y de noche	«Las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia, determinarán los servicios y programas y otras actividades de los centros para cada grado y nivel de competencia» (art. 9.5).
Residencia permanente	«Las Comunidades Autónomas o la Administración que, en su caso, tenga la competencia determinarán los servicios y programas de los centros para cada grado y nivel de dependencia» (art. 10.4).
Residencia temporal	«El servicio de estancias temporales en centro residencial estará en función de la disponibilidad de plazas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en cada Comunidad Autónoma y del número de personas atendidas mediante cuidados en el entorno familiar» (art. 10.5).

5. Exclusiones y desigualdades territoriales y sociales

Examinados en el apartado anterior los elementos institucionales de la rama de los servicios sociales generadores potenciales de exclusiones y desigualdades, este apartado tiene como objeto reseñar de modo analítico algunos de tales problemas. La información y el espacio disponibles serán los principales factores limitativos de la extensión de la muestra.

5.1. Exclusiones

El régimen de discrecionalidad lleva a escatimar la oferta de servicios sociales públicos y, para administrar la escasez, las entidades administradoras adoptan medidas de ajuste que tienen efectos de expulsión de demandas. En algunos casos, la exclusión es directa y forzosa. *En otros, los demandantes renuncian a la oferta por juzgar que las condiciones de acceso a la misma les resultan prohibitivas o muy onerosas.*

5.1.1. Periodo de carencia de empadronamiento

La mayor parte de las CC. AA. tienen establecidos periodos de carencia de empadronamiento para tener opción a ciertas prestaciones de servicios sociales (Sarabia Sánchez, 2007, 338). De este modo, las comunidades atractivas por su oferta diferencial de servicios sociales —aparte de otras circunstancias— se protegen de una posible inmigración oportunista de demandantes de servicios. *El periodo de carencia de empadronamiento produce efectos de exclusión que son especialmente graves en casos de personas receptoras de prestaciones imprescindibles y caras, como las destinadas a las situaciones de dependencia funcional.*

5.1.2. La LAAD salva las barreras territoriales

La LAAD exige cinco años de residencia en el territorio nacional como requisito de acceso a los derechos que instituye (art. 5c), pero salva las barreras territoriales interiores: «El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado» (art. 28.2). De este modo, la nueva ley ha venido a reducir las exclusiones de la oferta por efecto de la descentralización territorial de competencias en servicios sociales a las prestaciones de estos no cubiertas por la misma. Este cambio es muy importante, aunque limitado a los ámbitos material y subjetivo de la ley.

5.1.3. Baremos impropios

Bien que con algunas excepciones honrosas, en los últimos decenios, se registra en el mundillo de los servicios de bienestar públicos españoles esta aparente contradicción: se ridiculiza y condena el régimen marginalista de la práctica benéfica tradicional —para pobres principalmente—; se ha ampliado el abanico de circunstancias marginalistas que puntúan en las competiciones de acceso a la oferta pública de aquellos. En las situaciones de oferta insuficiente, el criterio universalista lleva a racionar o graduar el acceso a las prestaciones según la gravedad de la contingencia de que se trate —como en la asistencia sanitaria—. En los servicios sociales, en cambio, abunda la discriminación mediante criterios ajenos a su objeto. Ello ocurre porque se miden tres clases de circunstancias: 1) la intensidad de la contingencia objeto de la protección; 2) el grado de carencia de apoyos familiares, y 3) la capacidad económica del solicitante o de su familia.

La valoración de la intensidad o gravedad de la contingencia posibilita una selección técnica, cuya legitimidad requiere que no sirva para excluir situaciones para las que esté indicada técnicamente la intervención.

La valoración de la carencia de ayudas familiares y la subsiguiente exclusión del acceso a las prestaciones públicas de quienes tienen mejor cobertura, entraña el riesgo de un efecto discriminatorio indirecto. La información disponible muestra que la atención de los servicios sociales para personas con dependencia que viven en hogares multifamiliares —de las hijas, principalmente— es mucho menos intensa que en el caso opuesto extremo, es decir, aquellos constituidos sólo por el afectado (Abellán *et al.,* 2007, 225). De este modo, cabe decir que los familiares cumplidores —por vocación o sentido de responsabilidad— del deber humano y civil de ayudar a ascendientes o descendientes afectos de dependencia son penalizados por las políticas públicas al uso. En relación con esto, resulta oportuno recordar que una gran parte de esa cobertura familiar se realiza con importantes costes monetarios directos —por contratación de empleados domésticos— y de oportunidad —en parte económicos y en parte personales— (Rodríguez Cabrero, 2004, 67).

La tercera valoración de los solicitantes de prestaciones de servicios sociales busca y produce la exclusión de una parte de los solicitantes en función de su nivel de ingresos. La población de clase económica alta no suele solicitar esas prestaciones de la red pública. Una parte de la población de posiciones económicas medias, conociendo el régimen de selección por capacidad económica o considerando inviable la espera, optan por resolver sus necesidades mediante ayuda familiar o con el concurso de recursos externos onerosos: contratación de cuidadores domésticos, servicios formales —sobre todo residenciales— mercantiles. Otra parte de los afectados de clases medias recurren a o mantienen esas mismas soluciones tras ver denegadas sus solicitudes. En el orden de la moral social, estas exclusiones, por pasiva o por activa, de las clases medias, aparte de que contradicen el ideal de la universalidad, deslegitiman socialmente la acción pública en servicios sociales y los estigmatizan (Fantova *et al.,* 2005, 32). Pero antes que todo eso, la exclusión de las clases medias del acceso a ciertas prestaciones de los servicios sociales supone la privación de las mismas para quienes no pueden adquirirlas en el mercado: «El problema es que, mientras que para acceder a una plaza residencial pública se necesita tener ingresos inferiores a 1'5 del SMI, el precio de una residencia asistida privada no baja de 2,5 veces el SMI; es por ello que aquellos individuos cuyos ingresos estén entre 1,5 y 2,5 veces el SMI se encuentran totalmente desprotegidos» (Montserrat, 2004, 90).

5.1.4. El copago

La LAAD limita su ámbito subjetivo a los afectados por dependencia para las actividades básicas de la vida diaria (art. 2). La exclusión de la dependencia funcional para actividades instrumentales (hacer compras, preparar comidas, cuidar del hogar, cuidar a los familiares, etc.) y avanzadas (como estudiar o trabajar) supone la exclusión de un gran número de afectados del régimen igualitario y garantista que establece dicha norma. La LAAD no excluye de su acción protectora en razón de la buena capacidad y disposición asistencial de familiares; al contrario, esta da opción a la «prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales» (art. 18). Pasando ahora al factor económico, la LAAD modula cuantitativamente su acción protectora en función de la capacidad económica del solicitante, que incluye renta y patrimonio (art. 14.7). Para aplicar dicho factor a los servicios, la LAAD establece la participación de los beneficiarios en su coste (art. 33.1) «en función de su capacidad económica» (exposición de motivos, 3) y «se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros» (art. 33.3). En las prestaciones económicas, la discriminación se aplica mediante la variación de las cuantías (art. 33.2). El menor importe de una prestación económica supone una menor protección.

Frente al frecuente alegato de la excepcionalidad, conviene partir de observaciones fundadas, como la siguiente: «El *copago* en servicios sociales es una práctica generalizada en todos los regímenes de bienestar social, incluso en los países de amplia generosidad prestacional como son los regímenes nórdicos. El copago en la práctica del modelo social europeo tiene como objetivo

diferenciar el coste de las prestaciones sociales de otros gastos que debe asumir el usuario como son los gastos de alimentación y vivienda (salvo las situaciones de pobreza cuyo coste es asumido por el sistema); además, es una técnica para la moderación del crecimiento del gasto público» (Rodríguez Cabrero, 2007, 358). Sentado lo anterior, la cuestión es evitar tarifas de copago con efectos de exclusión (Monserrat, 2007, 47).

5.2. Desigualdades entre CC. AA. y dentro de las mismas

No existiendo un mecanismo de armonización de las políticas de servicios sociales, el régimen de discrecionalidad de provisión aboca a las desigualdades territoriales. Las mismas son importantes y aparentemente injustificadas desde un punto de vista político-social en el aspecto cuantitativo, tanto en el nivel primario como en el especializado. También aquí por limitaciones de información y espacio se ofrecen solamente un análisis relativo a los servicios sociales de atención primaria y otro de la especializada.

5.2.1. Prestaciones básicas

En la documentación administrativa inicial del Plan Concertado se afirma: «La finalidad del presente Convenio-Programa es lograr la colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma (…) para financiar conjuntamente una red de atención de servicios sociales municipales que permita garantizar unas prestaciones básicas a los ciudadanos en situaciones de necesidad» (Ministerio de Asuntos Sociales, 1988, I). La Memoria correspondiente a 2005 parece indicar que dichas prestaciones básicas se ofertan en la práctica totalidad del territorio abarcado por el Plan —no incluye Navarra ni al País Vasco— (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, 63). La citada Memoria incluye la Tabla 4.6.1, que muestra importantes desigualdades de protección para el nivel de las comunidades y ciudades autónomas (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007, 78).

Las desigualdades van de 1 a 5, si comparamos Extremadura con Melilla, y aquella tiene un gasto por habitante menos de la mitad de la media del conjunto, en tanto que el de la segunda es más del doble de la misma. ¿Estarán justificadas estas desigualdades por dispares necesidades de los territorios (referencia fundacional del Plan Concertado)? Andalucía y Extremadura suelen equipararse en cuanto a niveles de renta y estratificación social, pero las cifras de gasto por habitante de la primera son más del doble que los de la segunda. Melilla gasta cinco veces más que Ceuta, sin que sean conocidas diferencias económicas y sociales que justifiquen la disparidad; por cierto, la Administración General del Estado tiene competencias estimables sobre los servicios sociales de ambas ciudades. Etc. *Parece, pues, que el criterio de necesidad es seguido de modo muy dispar en la oferta de las prestaciones básicas abarcadas por el Plan Concertado de al menos una parte de las comunidades y ciudades autónomas.*

Tabla 4.6.1. Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales/gastos por habitante. Año 2005

Comunidades y ciudades autónomas	Gasto por habitante (euros)
Andalucía	24,47
Aragón	18,47
Asturias	28,51
Baleares (Illes)	37,26
Canarias	22,44
Cantabria	27,32
Castilla-La Mancha	20,41
Castilla y León	33,05
Cataluña	18,76
Extremadura	11,83
Galicia	20,02
La Rioja	14,47
Madrid	14,32
Murcia	21,15
Comunidad Valenciana	13,92
Ceuta	12,35
Melilla	59,17
Total	20,65

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales (2007), *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, 2005-2006*, Madrid, p. 78.

La administración del Plan Concertado no ofrece información relativa al nivel local, pero la observación de los estudiosos —y la común— revela disparidades extremas en el mismo, las cuales afectan tanto a la cuantía de los recursos que se ofertan como al régimen de acceso los mismos (Sarabia Sánchez, 2007, 336). La disparidad cuantitativa puede llegar a la omisión de ciertas prestaciones asignadas a los ayuntamientos en la oferta de algunos de ellos. La desigualdad de acceso afecta sobre todo a las prestaciones costosas y racionadas, especialmente la ayuda a domicilio en el nivel de atención primaria. Estas disparidades, por cierto, pueden llegar a condicionar las decisiones de residencia de los ciudadanos demandantes de ellas. *Así pues, incluso dentro de una misma comunidad autónoma, se registran desigualdades de protección en la atención primaria que son fruto de la discrecionalidad.*

5.2.2. Servicios sociales para el envejecimiento

Hubiera sido interesante abordar el fenómeno de las desigualdades territoriales de protección de las situaciones de dependencia, pero no se cuenta con información adecuada para hacerlo. Sí se dispone, en cambio, mediante el Observatorio de Mayores, de datos estadísticos estimables sobre los servicios sociales para esa población, una buena parte de cuyas prestaciones están destinadas a la protección de situaciones de dependencia. La información que se ofrece seguidamente corresponde a la acción pública, que incluye servicios propios y concertados. Para valorar los datos deben tenerse en cuenta circunstancias que se reseñan en el antecedente de esta exposición.

La Tabla 4.6.2 incluye, además de la información relativa al conjunto nacional, la correspondiente a una selección convencional de CC. AA. de características socioeconómicas dispares. Las cifras relativas a estas muestran importantes desviaciones de la media nacional. En términos generales, cabe decir que el nivel económico se asocia a una mayor protección relativa. Pero se observan particularidades que deben relacionarse con otras circunstancias, incluida la discrecionalidad.

La inferior cobertura relativa de Andalucía puede relacionarse con su bajo nivel económico, pero tal hipótesis no sirve para Extremadura,

que presenta un nivel de cobertura superior a la media nacional, salvo en teleasistencia. Castilla y León presenta una cobertura superior a la media en centros residenciales, lo cual no parece que pueda explicarse por su nivel económico. Galicia es la comunidad autónoma con menor cobertura relativa, lo que puede relacionarse con su nivel económico y con la conservación de una elevada capacidad familiar para la prestación de cuidados; pero su inferioridad respecto a otras comunidades pobres y con gran reserva familiar reclama otros factores explicativos. Madrid destaca en todos los renglones, pero especialmente en teleasistencia. Como quiera que este es un servicio encomendado a los ayuntamientos, pudiera influir en ese hecho el gran peso y el estimable dinamismo asistencial de Madrid capital. Navarra y el País Vasco presentan niveles de cobertura acordes con sus economías. Pero no debe desdeñarse la posible influencia en esta situación favorable de factores políticos. Navarra conservó su régimen foral durante el franquismo y ello le permitió beneficiarse de una doble financiación en los servicios sociales para personas mayores —como para otros—: la propia y la de la Seguridad Social (Servicio Social de Pensionistas y sucesores). En el País Vasco gozó del mismo privilegio la provincia de Álava. En el Estado actual, la comunidad autónoma ha asignado a las diputaciones de las tres provincias —«territorios históricos»— las principales competencias en servicios sociales y ello pudiera estar teniendo un efecto dinamizador de la acción en esa rama —a la vez que favorece la desigualdad interprovincial.

Tabla 4.6.2. Servicios sociales públicos para mayores en España. Índices de cobertura. 2007 *

Prestación	España	Andalucía	C. y León	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	P. Vasco
Teleasistencia	4,38	4,6 1	3,37	2,99	1,11	10,46	5,39	3,60
Ayuda a domicilio	4,39	3,26	4,35	10,00	2,50	6,62	3,44	5,39
Centros de día para situaciones de dependencia	0,47	0,46	0,26	0,53	0,13	0,73	0,22	0,68
Centros residenciales	1,88	1,05	2,15	2,78	1,16	2,38	2,20	2,43

* (Usuarios / población ≥ 65 años) x 100.

Fuente: Observatorio de Mayores, Boletín sobre envejecimiento, nº. 32.

El régimen de discrecionalidad se acusa igualmente en la evolución de la protección pública mediante los servicios sociales. Así lo acusan las fuertes desigualdades entre CC. AA. en la evolución durante el periodo 2002-2007 relativa a los servicios sociales para personas mayores.

Parece que la desigualdad territorial de protección se produce de modo más grave en el interior de las CC. AA. Los ayuntamientos difieren no sólo en la extensión de la cobetura y en el régimen de copago, sino en la composición de la oferta; hasta el extremo de que una parte de los municipios no dispensan las prestaciones que se canalizan mediante la teleasistencia y la ayuda a domicilio, medios ambos asignados en general a la Administración local. Así, por ejemplo, según un informe del Defensor del Pueblo en el País Vasco, las diferencias por cociente entre las zonas de mayor y menor cobertura de los servicios residenciales, centros de día y servicio de ayuda domiciliaria para personas mayores pueden ser de uno a cuatro entre comarcas cercanas entre sí (Ararteko, 2004, 370).

La información empírica disponible revela, para el caso de las Comunidades Autónomas, o indica, para el nivel local, que se están produciendo muy grandes disparidades en la oferta de los servicios sociales públicos para las situaciones de dependencia de personas de 65 o más años.

Tabla 4.6.3. Servicios sociales públicos para mayores en España. Índices de cobertura *

Prestación	Años	España	Andalucía	C. y León	Extremadura	Galicia	Madrid	Navarra	P. Vasco
Teleasistencia	2002	1,48	2,16	2,22	**0,64	0,46	1,80	3,92	1,46
	2007	4,38	4,61	3,37	2,99	1,11	10,46	5,39	3,60
	Variación	2,90	2,45	1,15	2,35	0,65	8,66	1,47	2,14
Ayuda a domicilio	2002	2,80	2,96	2,90	4,58	1,84	2,71	3,67	4,76
	2007	4,39	3,26	4,35		2,50	6,62	3,44	5,39
	Variación	1,59	1,65	1,63	6,42	0,66	3,91	-0,23	0,73
Centros de día para situaciones de dependencia	2002	0,15	0,04	0,14	0,43	0,03	0,16	0,17	0,31
	2007	0,47	0,46	0,26	0,53	0,13	0,73	0,22	0,68
	Variación	0,32	0,42	0,12	0,10	0,10	0,57	0,05	0,37
Centros residenciales	2002	1,41	1,27	1,95	1,28	0,68	1,57	2,44	1,53
	2007	1,88	1,05	2,15	2,78	1,16	2,38	2,20	2,43
	Variación	0,47	-0,20	0,20	1,50	0,48	0,81	-0,24	0,90

* (Usuarios / población ≥ 65 años) x 100.
** 2001.

Fuente: Observatorio de Mayores, Boletín sobre envejecimiento, n.os 8 y 32.

6. Conclusiones

La exposición anterior es un extracto drástico del texto íntegro relativo a servicios sociales elaborado para el VI Informe FOESSA. Las conclusiones que siguen corresponden a dicho texto extenso, de modo que la fundamentación de una buena parte de ellas se halla solamente en el mismo.

Por la diversidad de acepciones de la locución «servicios sociales», convine indicar la que aquí se adopta: la rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo general mediato el bienestar individual y social, para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio de la cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales.

6.1 Carencias de la oferta pública en seis líneas y áreas examinadas

- Salvadas la inseguridad y limitaciones de las fuentes nacionales disponibles, cabe presumir que los servicios sociales no están aplicando el enfoque proactivo de modo relevante.
- En el área de la discapacidad, con las previsibles diferencias propiciadas por un régimen administrativo muy descentralizado, se está llevando a cabo una expansión de las políticas pasivas (prestaciones monetarias y beneficios fiscales principalmente) que han potenciado la práctica de valoraciones tecnoburocráticas en perjuicio del método racional de programación y seguimiento individualizados.
- Parece que la oferta de servicios de ayuda a domicilio no esté proveyendo apoyo supletorio para la crianza infantil en grado relevante, lo que debe de ser particularmente arriesgado para las familias y madres solitarias pobres y/o marginales.

• En una parte importante de las CC. AA., los servicios sociales públicos están incurriendo en fallo ante las demandas de la enfermedad mental que les corresponde cubrir.

• En el área de la discapacidad intelectual, los servicios sociales públicos fallan gravemente ante estas dos demandas: 1) prevención de conductas delincuentes de quienes están en mayor riesgo de cometer delitos; 2) funciones de enlace para facilitar la reinserción pospenitenciaria y, en su caso, para proveer recursos alternativos a la integración familiar.

• Los servicios sociales públicos no cumplen con el papel que les corresponde en las carencias personales y la marginación social que padecen las personas en riesgo o situación de prostitución. Esta apreciación se refiere a las acciones específicas, y no a las que puedan alcanzar a dichas personas mediante programas relativos a toxicomanías, violencia física contra la mujer, etc.

6.2. Factores de exclusión y de desigualdad

• En la rama de los servicios sociales, se han seguido estas políticas: 1) la Constitución posibilitó la toma de competencia exclusiva por las CC. AA., con el consiguiente riesgo de desigualdad territorial de protección; 2) por virtud de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y de la voluntad política de las CC. AA. se ha descentralizado una parte de la acción de los servicios sociales a las corporaciones locales sin asegurar su viabilidad financiera ni su exigibilidad por los ciudadanos.

• Las leyes de servicios sociales contienen declaraciones de universalismo, a la vez que eluden instituir garantías de los derechos de acceso correspondientes, salvo excepciones de poca monta. Este régimen de discrecionalidad posibilita dos tipos de medidas de racionamiento: omisión de ciertas prestaciones y oferta insuficiente de otras.

• La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, ha supuesto la asunción de responsabilidades por la Administración General del Estado en servicios sociales, pero sólo para quienes necesitan ayudas extraordinarias para las actividades básicas de la vida diaria y en régimen compartido con las CC. AA. La acción protectora de la ley no cubre todo el coste de su acción protectora mediante servicios sociales, sino que lo comparte con los beneficiarios. Tanto la ley como sus normas de desarrollo dejan amplios márgenes para la desigualdad territorial, especialmente en lo que concierne a las intensidades de protección.

6.3. Exclusiones

• El periodo de carencia de empadronamiento produce efectos de exclusión que son especialmente graves en casos de personas receptoras de prestaciones imprescindibles y caras, como las destinadas a las situaciones de dependencia funcional.

• La valoración de la carencia de ayudas familiares y la subsiguiente exclusión del acceso a las prestaciones públicas de quienes tienen mejor cobertura entraña el riesgo de un efecto discriminatorio indirecto

• La valoración de los solicitantes de prestaciones de servicios sociales busca y produce la exclusión de una parte de los solicitantes en función de su nivel de ingresos.

• La exigencia de una gran participación en el coste puede llegar a producir la autoexclusión inducida.

6.4. Desigualdades territoriales para cuatro áreas examinadas

• Parece que el criterio de necesidad es seguido de modo muy dispar en la oferta de las prestaciones básicas abarcadas por el Plan Concertado de al menos una parte de las comunidades y ciudades autónomas.

• Incluso dentro de una misma comunidad autónoma, se registran desigualdades de protección en la atención primaria que son fruto de la discrecionalidad.

- Las situaciones de las personas sin hogar son, por lo general, muy graves y la acción protectora de los ayuntamientos es harto insegura y dispar, por la muy distinta capacidad y voluntad política de los mismos, y también por la carencia de control efectivo sobre el cumplimiento de sus responsabilidades.
- Con las limitaciones que impone la información disponible, no parece arriesgado afirmar que se registran grandes disparidades entre CC. AA. en la acción de los servicios sociales públicos para la discapacidad. Estas disparidades atañen al régimen jurídico de acceso a la oferta y a la cuantía de esta.
- La información empírica disponible revela, para el caso de las CC. AA., o indica, para el nivel local, que se están produciendo muy grandes disparidades en la oferta de los servicios sociales públicos para las situaciones de dependencia de personas de 65 o más años

7. Bibliografía

Abellán García, A., *et al.* (2007): «Discapacidad y dependencia en la población mayor». En *Informe 2007 del Estado de Salud de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Comunidad de Madrid.

Ararteko (2004): *Atención a las personas mayores en la CAPV: servicios de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. Vitoria-Gasteiz.

— *Boletín sobre envejecimiento*, n.os 8 y 32.

Casado, D. (2003): «Las entidades sociales y las enfermedades mentales». En Rodríguez Cabrero, G.: *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Cáritas Española Editores y Fundación FOESSA.

— (2007a): «La rama de los servicios sociales». En Casado, D., y Fantova, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.

— (2007b): «Objetivos permanentes y enfoques de los servicios sociales». En Casado, D. y Fantova, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.

— (2007c): «Demandas y reforma de la oferta técnica de servicios sociales». En Casado, D., y Fantova, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.

Casado, D., *et al.* (1994): «Servicios sociales y acción social». En Juárez, M. (dir.): *V Informe sociológico sobre la situación social de España*. Madrid: Fundación FOESSA.

Casado, D., y Fantova, F. (coords.) (2007): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores.

Casado, D., y Murillo, S. (2001): «Iniciativas pro prevención de la delincuencia y atención a personas con deficiencias afectas por el régimen penal-penitenciario». *Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad*, agosto de 2001.

Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica (1985): *Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica*. Ministerio de Sanidad y Consumo.

Defensor del Pueblo (1992): *Estudio y recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España*. Madrid.

Fantova, F., *et al.* (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.

FEAFES. (2007): *Memoria 2006*.

González Duro, E. (2001): «Entrevista». En *Entorno social*, mayo/junio 2001.

Lindon henares, L. (2008): *Derechos Humanos y Discapacidad en España. Informe de situación. Fundación ONCE 2007*. Madrid: Grupo Editorial Cinca.

Martín López, E., *et al.* (1983): «Sanidad, Seguridad Social y Servicios Sociales en España» (1975-1982). En VV. AA.: *Informe sociológico sobre el cambio social en España (1975-1982)*. Madrid: Editorial Euramérica.

Martín Retortillo Baquer, L. (1984): *Materiales para la Constitución*. Madrid: Akal Editor.

Ministerio de Asunto Sociales. *Plan Concertado para el desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*. Sin fecha (se refiere a 1988). (Multicopiado).

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2007): *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales 2005-2006*. Madrid.

Monserrat Codorniu, J. (2004): «Los costes de la protección de la dependencia para la población mayor: gasto razonable versus gasto actual».

En CASADO, D.: *Respuestas a la dependencia*. Madrid: Editorial CCS.

— (2007): «*¿Si soy dependiente, cobraré una pensión?*». *Agathos*, junio.

OFICINA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (2000): *Deficientes mentales internados en centros penitenciarios andaluces*.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): «La población dependiente española y sus cuidadores». En CASADO, D. (dir.): *Respuestas a la dependencia*. Madrid: Editorial CCS.

— (2007): «Financiación de los servicios sociales con especial referencia a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Situación y propuestas de mejora». En CASADO, D., y FANTOVA, F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores. 355-371.

SAN ANDRÉS, M.ª J.: «La coordinación sociosanitaria en la atención a personas con enfermedad mental. La experiencia de la Comunidad de Madrid». En CASADO, D. (dir.): *La coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales*. Barcelona: Hacer Editorial, en prensa.

SARABIA SÁNCHEZ, A. (2008): «Propuestas de mejora en la organización y gestión de los servicios sociales. Diagnóstico funcional y sugerencias de cambio». En CASADO, D.: Seminario de Intervención y Políticas Sociales (2008): *Anotaciones a la LAAD*. Madrid: Polibea.

VILÁ A., y GULLÉN E. (2007): «Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas». En CASADO, D., y FANTOVA F. (coords.): *Perfeccionamiento de los servicios sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas Española Editores, 177-205.

VILLARROEL, V. G. (2001): «Del manicomio a la inseguridad». *Entorno social*, mayo/junio de 2001.

Políticas y bienes sociales

4

Conclusiones

Autora
Ana Arriba González de Durana

4 Políticas y bienes sociales: procesos de vulnerabilidad y exclusión social

Conclusiones

1. Introducción
2. Políticas sociales y vulnerabilidad
3. El papel de la descentralización
4. Equilibrios institucionales

1. Introducción[1]

Las políticas del bienestar en España han seguido un itinerario a traves del que se ha modernizado sus estructuras, extendido su cobertura hasta su práctica universalización en algunos casos, ampliado su campo de actuación y mejorado los niveles mínimos cubiertos. Este desarrollo fue especialmente intenso en los años ochenta y comienzos de los noventa, momento en el que se amplió la cobertura del sistema sanitario, se modernizaron los sistemas de protección de rentas, se incorporaron sistemas de protección asistencial, se ampliaron los mínimos del sistema educativo y las comunidades autónomas regularon sus sistemas de servicios sociales, entre otras transformaciones. Este impulso se ha contenido desde mediada la década de los noventa, cuando la preocupación por la contención del gasto y la sostenibilidad de los sistemas ha primado sobre los demás objetivos y las reformas han seguido itinerarios de racionalización.

Antes de pasar a recoger las principales conclusiones de los trabajos incluidos en el capítulo 4, sería conveniente señalar también que el desarrollo de estas políticas ha tenido efectos importantes sobre la distribución de vulnerabilidades y los procesos de exclusión social. Así, parecen claros los efectos de contención de la pobreza de las políticas de rentas durante la década de los noventa (véase capítulo 2) o la mejora de los niveles educativos de la población. Sin embargo, algunas reformas han traído consigo efectos no buscados ni queridos, pendientes en su mayoría de evaluación o valoración: como el crecimiento de la temporalidad como resultado de su apertura como alternativa al desempleo, el freno a la protección frente a la pobreza debido a de las reglas de incompatibilidad de muchas prestaciones o el descenso en la obtención de una titulación mínima como efecto de la ampliación de la escolaridad obligatoria. Lo que deberia recordar que los instrumentos de las políticas no deben identificarse con los objetivos que persiguen y tienen que ir acompañadas de otras medidas en distintos ámbitos orientadas todas ellas a un mismo objetivo.

2. Políticas sociales y vulnerabilidad

La participación laboral se identifica como el espacio privilegiado de integración o inserción social, fundamentalmente por ser el espacio privilegiado de consecución de ingresos frente a la pobreza. Así, las vulnerabilidades en el espacio laboral se han asociado con la falta de empleo. Sin embargo, como muestran en su trabajo C. García y M. A. Malo, estas se relacionan cada vez más con la falta de calidad en el empleo o, dicho de otro modo, la precariedad del vínculo con el mercado de trabajo: bien como atrapamiento en la temporalidad bien como insuficiencia de ingresos. Al igual que el desempleo, los indicadores muestran la sensibilidad de la precariedad laboral al ciclo económico, y la conversión de la temporalidad es un riesgo para ciertos trabajadores atrapados de forma permanente en ella. Además, estos riesgos de desempleo y atrapamiento en la temporalidad están distribuidos desigualmente por territorios (Andalucía, Extremadura y Canarias concentran buena parte de la población en riesgo), tipos de hogar, nivel de estudios y momento del ciclo vital según sexo.

Estos datos muestran los alcances y los límites de algunas de las políticas desarrolladas desde que en los años ochenta se facilitase el recurso a los contratos temporales como vía de lucha contra el desempleo. Por una parte, las dificultades para descender del 30% de temporalidad han

[1] Estas conclusiones se basan en los trabajos que componen este capitulo 4 del VI Informe FOESSA. Agradezco a sus autores el esfuerzo por elaborar sus trabajos siguiendo unas orientaciones comunes, su respuesta y atención a las cuestiones y requisitos más diversos y sus comentarios e indicaciones sobre versiones anteriores de este texto. Sin embargo, sus errores corresponden a la autora.

reorientado la política laboral hacia el objetivo de estabilización de la contratación (reformas de 1997 y de 2006). Por otra, se ha reforzado la orientación de las políticas siguiendo el discurso de activación hacia el de empleo y el abandono de las pasivas tanto en las políticas de garantía de rentas como en las de empleo. Los resultados de estas políticas son limitados: la generación de nuevos contratos indefinidos no ha liberado a un buen número de carreras laborales de la temporalidad, y las escasas evaluaciones de la eficacia de las políticas activas señalan que sus resultados son limitados en el freno de los riesgos de exclusión del mercado laboral. A lo que C. García y M. Malo concluyen que no todo el empleo es igual de bueno dado que algunas propuestas de políticas pueden dar origen a nuevos riesgos de exclusión a largo plazo. Para limitar los riesgos de la temporalidad se debería perseguir tanto su reducción como la mejora de sus condiciones de trabajo, y la mejora del acceso al empleo tendría que vincular políticas activas con las políticas pasivas de protección de rentas y con la política social general.

Sobre el papel las políticas de protección de rentas comienzan su acción una vez finalizada la relación con la actividad laboral o en situaciones de difícil acceso a la misma, actuando sobre el riesgo de pobreza de los hogares. De entre el conjunto de programas de transferencia de rentas, A. Arriba y D. Guinea delimitan su ámbito de estudio a los programas que protegen frente a la ausencia de ingresos o rentas de forma más o menos permanente o indefinida: pensiones, desempleo y asistencia social. Los principales mecanismos, procedentes de instituciones con origen en los años sesenta, pasaron a mediados de los ochenta por importantes procesos de modernización y racionalización. A comienzos de los años noventa se produjeron reformas que ampliaron la protección de mínimos e introdujeron mecanismos de protección asistencial en situaciones de necesidad probada lo que supuso su universalización teórica. A partir de ese momento las reformas introducidas han mantenido las estructuras básicas de los sistemas, siguiendo una orientación de racionalización que ha priorizado la restricción del gasto. Este desarrollo ha dado lugar a un conjunto fragmentado de mecanismos de sustitución o garantía de rentas que, a pesar de su ubicación en distintos sistemas de política social, se organiza sobre una lógica común que emana de la participación y posición, presente o pasada, en el mercado de trabajo. Esta lógica se ha reforzado en cierta medida en los últimos años debido a la extensión de la lógica de la activación que, al igual que en las políticas de mercado de trabajo, está impregnando la protección de rentas. A esta jerarquía se superpone la jerarquía territorial, según la cual las prestaciones descienden en calidad protectora conforme desciende el nivel de gobierno que las elabora o gestiona.

A pesar de que la cobertura del conjunto de las prestaciones ha ido aumentando (fruto de la maduración del sistema y de la incorporación de nuevos mecanismos), siguen siendo las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo los principales instrumentos de protección frente a la pobreza, y las pensiones no contributivas y asistenciales mantienen un peso muy inferior. El incremento de cuantías en los últimos años ha incidido en la desigualdad entre los distintos niveles protegidos: mientras los mejores niveles de protección mejoran en posición relativa, las prestaciones y subsidios de desempleo no contributivas pierden capacidad adquisitiva. En algunas de las prestaciones individuales se ha reforzado su papel de protección de los hogares en función de sus características. Sin embargo, en términos generales, la pobreza es mayor en los hogares perceptores de prestaciones, en mayor medida si constituyen los únicos ingresos del hogar. Por lo que se puede afirmar que la protección de rentas, por sí sola, no elimina el riesgo de pobreza de los hogares. Esto tiene que ver en buena medida con los bajos niveles protectores y las claúsulas de incompatibilidad que afectan en especial a las prestaciones destinadas a los hogares más pobres, es decir a las prestaciones de tipo asistencial o no contributivo.

A diferencia de otros sistemas, el modelo español de acceso a la vivienda (o sistema de provisión residencial dominante) se organiza a través de los mecanismos económicos del mercado. Un modelo que ha llevado el precio

de este bien básico muy por encima del bienestar de las familias, que tienen que hacer un gran esfuerzo para acceder a su vivienda: en forma de endeudamiento que supone un riesgo fuerte para muchas familias, pero especialmente para un sector vulnerable con ingresos reducidos. A esta situación de vulnerabilidad se añade la de aquellos grupos que ni siquiera pueden acceder a una vivienda o a una en condiciones apropiadas. A partir de este punto de partida, L. Cortés, F. Antón, C. Martínez y J. Navarrete elaboran el concepto de exclusión residencial como aquellos procesos que conducen a que determinados grupos y colectivos no puedan resolver de manera satisfactoria y autónoma sus propias necesidades residenciales -cambiantes a lo largo de sus ciclos vitales-. Su operacionalización diferencia entre aquellas personas insertas en una residencia que no reúne las condiciones de habitabilidad (problemas estructurales o carencia de instalaciones) y las de aquellas que no pueden satisfacer sus necesidades residenciales (hacinamiento, falta de accesibilidad y desadaptación funcional).

La evaluación que estos autores hacen del conjunto de las políticas de vivienda muestra que sus resultados distan bastante de impulsar el al acceso a la vivienda de los grupos más vulnerables. La política de vivienda ha estado orientada en una buena parte a la potenciación del sector de la construcción, en el que la producción de viviendas protegidas ha sido insuficiente y, en algunos casos, está siendo ocupada por grupos más solventes. Las políticas fiscales que favorecen el acceso a la propiedad (concesión de beneficios fiscales a compradores) han beneficiado a grupos de altos ingresos. En cuanto a las últimas medidas de apoyo al alquiler, sus efectos reales todavía no están claros, pero parece que incluso podrían favorecer el encarecimiento de un bien cada vez más necesario. Las viviendas protegidas o alojamientos de instituciones privadas tienen cada vez menor capacidad de actuar en el mercado, lo que reduce las posibilidades de programas de vivienda social. Por último, las ayudas a la rehabilitación y revitalización de espacios urbanos degradados están siendo destinadas sobre todo al arreglo de edificios y sólo en menor medida al desarrollo de planes de revitalización urbana.

La universalización de los sistemas educativo y sanitario determina la definición de exclusión como desventajas en el acceso y de cobertura desigual de estas ramas de la acción social. La educación, está definida como un bien social básico al que tienen derecho todos los individuos y constituye uno de los factores más influyentes a la hora de construir las trayectorias vitales, sobre todo laborales de los ciudadanos. Como muestra M. López de la Nieta, las políticas educativas han extendido progresivamente la duración de la educación básica obligatoria, que en la actualidad alcanza los 16 años. En este sentido, las distintas legislaciones educativas han generado una fuerte heterogeneidad entre los niveles educativos de la población española actual, lo que, junto con la mayor intensidad educativa en los primeros años de la vida, conlleva la utilización de distintos indicadores para medir la exclusión educativa: el analfabetismo y la carencia de estudios para la población general y las dificultades de acceso y mantenimiento en el sistema educativo reglado (absentismo escolar, fracaso escolar, no escolarización-abandono) para menores y jóvenes. Los niveles educativos de la población española han evolucionado significativamente desde 1990, a pesar de que se pueden observar diferencias importantes por edad y sexo (registrándose una significativa inversión: por primera vez las mujeres con edades inferiores a los 39 años superan en nivel de logro educativo a los varones) y por niveles de ingreso de los hogares. En general, todos los indicadores estudiados se relacionan con la pobreza de los hogares.

Las innovaciones aportadas por las reformas de las políticas educativas, particularmente las aportadas por la LOGSE de 1990 —entre otras la gratuidad de la Educación Infantil de Segundo Ciclo (3-5 años) y la ampliación de la escolarización obligatoria a los 16 años—, han incidido en el incremento de los niveles de escolarización. Las generaciones LOGSE (de 16 a 22 años) aún están en edad de estudiar, por lo que resulta complicado avanzar posibles resultados respecto a los niveles académicos alcanzados. La Ley implementó diferentes mecanismos para combatir el fracaso escolar que han contribuido a mantener a la mayor parte de los niños y jóvenes en las aulas

escolares (al menos oficiosamente, puesto que no se cuenta con datos globales sobre absentismo). Sin embargo, no parecen surtir el efecto deseado en términos de eficacia, si relacionamos esta con la obtención de una titulación. Estar más tiempo escolarizado no significa *per se* que se llegue a mayores cuotas de formación.

Los estudios sobre la dimensión de salud muestran cómo la vulnerabilidad social y el desfavorecimiento se manifiestan de forma clara y acumulativa en el ámbito de salud al tiempo que los problemas de salud son un factor en los procesos de exclusión social. Tomando como punto de partida esta consideración, D. Guinea y F. J. Moreno se centran en el análisis de las desigualdades, obstáculos y dificultades encontrados por los individuos en el acceso a las prestaciones sanitarias y en los efectos de las políticas sobre los diferentes colectivos. El primer elemento a considerar es que la universalización del sistema sanitario español (en 2006 del 98,3%) se ha realizado de forma gradual, a través de esquemas diseñados para incorporar a los segmentos de población no cubiertos por la Seguridad Social (los más importantes en torno a 1990; el último en el año 2000 para inmigrantes indocumentados). La vía elegida para la universalización deja sin cobertura colectivos como las personas con recursos económicos que no cotizan a la Seguridad Social, bloqueos burocráticos y personas sin domicilio fijo… Como en otras políticas analizadas, la universalización ha estado marcada por el temor al incremento del gasto sanitario en un sistema con amplios márgenes para la discrecionalidad burocrática y la heterogeneidad de prácticas, que se manifiestan en especial en el acceso a través de esquemas asistenciales (no cotizantes a la Seguridad Social) y en el mantenimiento de obstáculos a la universalización (prestación farmaceútica, por ejemplo).

Por otra parte, como recogen D. Guinea y F. J. Moreno, en un sistema sanitario público infradotado financieramente, tampoco parece que exista un nivel común de prestaciones y calidad, como lo muestran los diferentes usos de la atención sanitaria por parte de distintos grupos sociales (en función de la clase social, situación de desempleo, nivel de educativo o de renta, capital social…), los impactos diferenciales de la enfermedad y la dependencia o la distribución desigual de las mejoras en salud. En especial, se denota falta de adaptación a las necesidades de los sectores en situación de vulnerabilidad o de colectivos con demandas, usos y necesidades específicos.

A pesar de que la rama de los servicios sociales está muy ligada a la ayuda en situaciones de pobreza y marginalidad, es frecuente su omisión en el estudio del bienestar social. Este hecho podría achacarse a la falta de delimitación de su ámbito de acción, debida en parte al desarrollo que las comunidades autónomas han llevado como competencia exclusiva y a su configuración como conjunto de actividades que abandona una definición tradicional basada en la necesidad. Por ello, D. Casado comienza por la definición de los servicios sociales como la rama de acción que tiene por objetivo mediato el bienestar individual y social, para el presente y futuro, que procura ayuda personal polivalente mediante prestaciones individuales y otras actividades de carácter técnico formalizadas en algún grado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales. El objeto de estudio de este apartado es la producción pública independientemente del agente productor de las actividades o servicios (organismos públicos, empresas o asociaciones y fundaciones).

La valoración de los servicios sociales muestra serias carencias en enfoque y de cobertura, restricciones de acceso a la oferta y fuertes disparidades territoriales. En general, la rama de servicios sociales carece de un enfoque proactivo que capte la demanda y difunda la oferta, algo fundamental no sólo para racionalizar la oferta, sino especialmente para llegar a las situaciones de pobreza y marginalidad. Por otro, la rama carece de respuesta para demandas centrales en nuestra sociedad, como es el caso de la enfermedad mental, lo que lleva a situaciones de sobrecarga familiar, desprotección o desamparo. A lo que se añade que, a pesar de que las legislaciones autonómicas sobre las que se basan los servicios sociales hacen grandes declaraciones de universalismo no instituyen garantías de acceso a derechos y el sistema funciona con un importante grado de discrecionalidad. En condi-

ciones de restricción presupuestaria este funcionamiento facilita la limitación de la oferta de los servicios sociales públicos a través del uso de medidas de ajuste que tiene efectos de expulsión de demanda (directa o por abandono) a través de requisitos (como los periodos de empadronamiento), baremos de intensidad de la necesidad o de la existencia de apoyos familiares o de la capacidad económica del solicitante y la utilización de copagos con efectos excluyentes. Lo que en último término es contradictorio con la superación del régimen marginalista de la beneficencia tradicional.

3. El papel de la descentralización

Cabe destacar en estas conclusiones una cuestión que ha cruzado transversalmente el conjunto de áreas de política social estudiadas y que por su naturaleza merece una consideración especial, como es el proceso de descentralización de la Administración pública española. En los diferentes ámbitos estudiados se hace referencia a la incidencia que la descentralización hacia CC. AA. y administraciones locales tiene en la regulación, financiación y provisión de las políticas sociales.

Así la mayor parte de las políticas activas de empleo se han descentralizado a las CC. AA., que gestionan sus servicios públicos de empleo, llevan a cabo la intermediación laboral pública y elaboran políticas de formación profesional ocupacional y de fomento del empleo. Las CC. AA. han desarrollado también políticas propias en los ámbitos sanitario y educativo, como la potenciación de distintos equilibrios público-privados para la provisión. La intervención pública sobre vivienda es llevada desde los tres niveles de Administración pública, que actúan en distintos momentos y situaciones, con variedad de criterios y políticas. En servicios sociales, las CC. AA. lideraron la construcción de sistemas de servicios sociales públicos a partir de su competencia constitucional en asistencia social y la transferencia de los servicios sociales de competencia central incluidos los de la Seguridad Social. Las Corporaciones Locales asumen la responsabilidad de provisión de servicios.

En general, las medidas dirigidas a colectivos más desfavorecidos o en exclusión social y pobreza han sido en mayor medida objeto de los procesos de descentralización. Este es el caso de las medidas para favorecer el empleo de colectivos específicos. En el fragmentado modelo de protección de rentas, las prestaciones de carácter asistencial, como en el caso de las RMI, son responsabilidad autonómica. Lo mismo sucede en los sistemas educativo y sanitario, en los que, a pesar de su centralización, los programas de atención a la diversidad o los destinados a la lucha contra la exclusión social se constituyen en ámbitos en los que el gobierno central carece de competencias.

Lo cierto es que esta descentralización ha impulsado en buena medida la ampliación de la protección pública mediante la creación de nuevas estructuras o facilitando la implantación de nuevas formas de intervención. Sin embargo, es inevitable plantear serias dudas sobre el modelo resultante, en especial en términos de generación o refuerzo de desigualdades territoriales. Así en ámbitos como la protección asistencial de rentas o en los servicios sociales donde las competencias de CC. AA. o administraciones locales constituye impedimentos muy significativos para el establecimiento de mínimos y criterios de armonización. En el caso sanitario, el modelo competencial ha constituido un espacio en el que apenas ha quedado espacio para la introducción de la cuestión de desigualdades en salud. La diversificación de competencias educativas entre las distintas administraciones parece estar detrás de diferencias territoriales en gasto educativo o en el uso de determinadas prácticas, como el abordaje de alumnos con dificultades especiales o las relativas a la repetición de cursos.

La cuestión parece más severa en el sistema de servicios sociales, donde la Administración central carece de capacidad de regulación, y las competencias se encuentran en las CC. AA., mientras que las corporaciones locales son responsables de la provisión de servicios sin disponer de la necesaria capacidad de gestión y finan-

ciación y sin estar sujetas a ninguna norma de garantía para los ciudadanos ni control superior. Al no existir un mecanismo de armonización, su funcionamiento discrecional aboca a desigualdades territoriales, incluso en el interior de la misma comunidad autónoma, en la adopción de criterios de necesidad, cobertura y composición de la oferta, afectando especialmente a las prestaciones más costosas. La reciente LAAD salva en cierto modo las barreras territoriales, pero mantiene importantes limitaciones.

Más allá de esta cuestión, cabe señalar también las consecuencias que este proceso tiene para el conocimiento y la investigación dado que la descentralización no se ha visto compensada por la creación de sistemas homogéneos de información. Resulta difícil establecer conclusiones sobre los diferentes niveles de cobertura e intensidad protectora o las trayectorias seguidas por los diferentes niveles de administración, lo que se convertido en una tarea prácticamente inabarcable. Por ello, los estudios e investigaciones adoptan estrategias a partir de las que extraer conclusiones parciales y cierto nivel de generalidad.

4. Equilibrios institucionales

Por último, retomo el planteamiento introductorio en este capítulo que hacía referencia a la consideración de los sistemas públicos del bienestar como un elemento más, en ocasiones central, en los entramados institucionales a través de los que los ciudadanos acceden a los bienes y recursos básicos para su bienestar. La cuestión es estimar a cómo han influido los últimos desarrollos de las políticas sociales o del bienestar españolas en estos equilibrios institucionales entre mercados, Estado y sociedad civil desde comienzos de los años noventa. Para lo que se distinguen tres tipos de trayectorias en función de cuál el espacio central en la provisión de estos recursos: el mercado (trabajo, vivienda), el Estado (garantía de rentas, educación o sanidad) y/o sociedad civil (servicios sociales).

En primer lugar, parece haberse reforzado el papel del mercado en aquellos sistemas de provisión en los que constituía ya el espacio dominante: trabajo y vivienda. Con ello se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad en determinados sectores de población.

Así, en las políticas de mercado de trabajo, el acento en la activación de las políticas (apoyo al acceso e incremento de la condicionalidad de las prestaciones para contrarrestar los efectos desincentivadores de las prestaciones) y la introducción de formas de contratación atípicas (introducidas o reforzadas como formas de respuesta a las altas tasas de desempleo) han reforzado el papel del mercado de trabajo como ámbito central y privilegiado de acceso a ingresos e integración social.

En cuanto a la vivienda, el mercado ha fortalecido su papel en el modelo de provisión residencial. La vivienda, un bien de primera necesidad, ha seguido un proceso en el que se han producido incrementos espectaculares de precio, reducción de posibilidades de acceso y, consecuentemente, endeudamiento para acceder a este bien básico, lo que constituye un factor de riesgo permanente para muchas familias y de exclusión para muchas otras. La intervención pública ha estado centrada más en la potenciación del sector de la construcción, en el apoyo a los compradores a través de políticas fiscales y, en menor medida, en programas de gestión y apoyo al alquiler o de la rehabilitación de viviendas.

Los sistemas educativo, sanitario y de garantía de rentas siguieron importantes procesos de ampliación de su cobertura (universalización) en los años ochenta y comienzos de los noventa: universalización del acceso al Sistema Nacional de Salud, expansión del sistema educativo mediante la ampliación de los niveles de cualificación mínima (y por tanto de escolarización obligatoria) y ampliación de los mecanismos de garantía mínima de rentas (universalización asistencial de las pensiones y creación de mecanismos de garantía asistencial de rentas, RMI). Esta trayectoria expansiva, que podemos interpretar como fortalecimiento del papel del Estado en estos tres sistemas de producción del bienestar, no ha tenido continuidad. El asentamiento de estas reformas muestra los límites de aquellos procesos de universalización.

A pesar de su universalización, el porcentaje del PIB destinado a gasto sanitario es bajo. La infradotación financiera del sistema nacional de salud arroja dudas sobre la calidad de la atención y las desigualdades en salud, que expulsan a los niveles superiores de renta hacia el sistema privado. Las reformas del sistema educativo español han resultado en el incremento progresivo de los niveles de estudios de la población española, en especial de los niveles más bajos, a través de la ampliación de los niveles básicos y obligatorios. Sin embargo, no se ha roto la relación entre los indicadores de logro educativo y los de la desigualdad social (nivel de ingresos), es decir, la relación entre nivel educativo y origen social.

El acceso y los niveles de protección del conjunto de mecanismos de sustitución y garantía de rentas se estructuran sobre la participación, presente o pasada, de los individuos en el mercado de trabajo. Tanto los últimos incrementos de los mínimos protectores, superiores para las pensiones contributivas que para las prestaciones de desempleo y asistenciales, como el acento en la activación y la eliminación de desincentivos al empleo son transformaciones que estarían indicando una tendencia al fortalecimiento de esta base organizativa

En cuanto a los principios que guiaron la institución reciente de los servicios sociales marcaban su aspiración a responder de forma colectiva a necesidades de bienestar individual y social, (que se habían solventado de forma autónoma a través de familas, redes y mercados) separándose de su origen institucional vinculado a la atención a los sectores más pobres. Sin embargo, una legislación que no instituye garantías de acceso a derechos, un funcionamiento discrecional y las limitaciones de gasto, oferta y cobertura devienen en la solución autónoma de estas necesidades en el ámbito de la reciprocidad familiar y social y, en algunos casos, en el recurso al mercado. En buena medida son las familias (en especial las mujeres) con capacidades desiguales quienes asumen las responsabilidades de cuidado o de pago de cuidado para hacer frente a la necesidad, lo que acaba en situaciones de exclusión. En no pocos casos, la propia oferta pública prioriza la atención en los casos de inexistencia de apoyos o recursos familiares, excluyendo del servicio a las clases medias, actuando de forma residual y entrando en contradicción con sus principios generalistas y universalistas.

Anexo

4

Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI

Coordinadores

Pilar Azagra

Juan Luis Chulilla

Autores

Pilar Azagra

Pedro José Cabrera

Andrés del Castillo

Juan Luis Chulilla

Yolanda Fernández

4 Anexo

Las nuevas tecnologías: el bien social del siglo XXI

1. Introducción: bien social por evolución, no por valoración social
2. Cambio social y cambio tecnológico
3. Brecha digital: más allá de la tecnología
4. Dimensiones de la brecha digital
5. Sociedad de la información en España
6. Brecha digital en España
7. Algunas conclusiones críticas
8. Bibliografía

1. Introducción: bien social por evolución, no por valoración social

Abordar la relación de las nuevas tecnologías con la exclusión social en España exige la consideración previa de las nuevas tecnologías como un bien social. En el marco del desarrollo imparable de la denominada sociedad de la información, esta consideración parecería obvia, dado el incremento de los servicios telemáticos para el ejercicio de los derechos de ciudadanía y la creciente repercusión económica y social de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el mundo. Sin necesidad de hablar de una sociedad del conocimiento [1], sí debe reconocerse sin tapujos el efecto económico de la mejora y difusión de las telecomunicaciones y su repercusión en el desarrollo económico y social de nuestro país.

Sin embargo, esta supuesta obviedad topa con los resultados de la encuesta realizada a nivel nacional para el presente estudio, que ponen de manifiesto la complejidad del fenómeno que tratamos en este apartado: menos del 50% de los encuestados consideran básicos el ordenador y la conexión a Internet.

Tabla 4.A.1. Las TIC como bien social

Bienes relacionados con las TIC	Considera básico (%)
Energía eléctrica	99,6
Teléfono fijo	75,9
Teléfono móvil	76,1
Ordenador	40,6
Conexión a Internet	40,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta FOESSA 2008 [2].

La percepción de necesidad parece asociada principalmente al equipamiento que representa una línea de continuidad con la tecnología más ampliamente difundida y asimiliada socialmente: la telefonía. Este hecho, si bien no suele tenerse en consideración a la hora de analizar el desarrollo de la sociedad de la información, podría interpretarse como una muestra del estadio relativamente temprano de este desarrollo en nuestro país. La percepción o valoración social de la tecnología incide poderosamente en su difusión, al tiempo que lo hacen otras variables sí contempladas, como son la facilidad para el acceso físico a las TIC, su disponibilidad, la capacitación y formación para su uso, la inversión pública y privada en TIC, los servicios y los contenidos telemáticos. De una difusión masiva de la tecnología y, especialmente, del incremento de servicios prestados telemáticamente, sobre el supuesto de un acceso universal a las TIC, se deriva una evolución lógica de las TIC hasta su categoría de bien social. Consideramos que ya nos encontramos en esta situación y que se consolidará conforme el desarrollo de la sociedad de la información en nuestro país siga su evolución hacia los objetivos marcados a escala europea para este siglo.

[1]
Término criticado por la potencial carga ideológica que implica el concepto «conocimiento» versus «información». Mientras *sociedad de la información* es un término neutro que representa la creciente velocidad y eficacia en la transmisión de datos, *sociedad del conocimiento* indica que esa transmisión de información y datos se transforma en conocimiento (Webster, 2002; David y Foray, 2002; Kumar, 1995).

[2]
El cuadro se ha realizado a partir de los datos FOESSA sobre equipamiento de los hogares en función del tipo de vivienda, tipo de barrio, régimen de tenencia de la vivienda y estatus económico. Si bien algunas de estas variables condicionan significativamente el acceso a las TIC, no parecen condicionar la percepción de su necesidad.

A grandes rasgos, podemos ofrecer un primer retrato de la sociedad de la información en España a partir del equipamiento en TIC de los hogares, que se incrementa a ritmo lento pero continuado. Según los datos de la Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de TIC en los Hogares del año 2007, el número de hogares con conexión de banda ancha se ha incrementado 10 puntos respecto al año anterior y 25 respecto a 2004. En el caso de la disposición de ordenadores, de 2004 a 2007 se ha producido un incremento de 8 puntos y de 11 en lo que a conexión a Internet se refiere. Con esta pauta de evolución, los datos de la Encuesta FOESSA 2008 nos ofrecen este panorama de equipamiento TIC de los hogares:

Tabla 4.A.2. Disponibilidad de TIC

Bienes relacionados con las TIC	Dispone (%)
Energía eléctrica	96,1
Teléfono fijo	68,7
Teléfono móvil	77,9
Ordenador	44,8
Conexión a Internet	40,3

Fuente: Encuesta FOESSA 2008.

Este crecimiento viene ligado a variables que constituyen fuentes de desequilibrio entre diferentes colectivos en materia de acceso a los beneficios de la sociedad de la información. Entre estas variables podemos destacar inicialmente, en el caso español, el estatus económico, el hábitat y la comunidad autónoma de residencia. Según los datos obtenidos a través de la Encuesta FOESSA, el estatus económico determina diferencias muy significativas en el equipamiento de los hogares:

Tabla 4.A.3. Disponibilidad de TIC según estatus económico

	Rica (%)	Por encima de la media (%)	Media (%)	Por debajo de la media (%)	Casi pobre (%)	Pobre (%)
Energía eléctrica	100,0	100,0	99,8	100,0	100,0	96,9%
Teléfono fijo	89,2	97,0	81,4	72,1	73,3	41,1
Teléfono móvil	95,9	88,1	86,7	73,5	69,3	59,8
Ordenador	95,9	85,7	60,3	41,9	35,4	12,3
Conexión a Internet	91,8	84,8	52,4	29,4	23,1	10,8

Fuente: Encuesta FOESSA 2008

Por hábitat, el máximo contraste lo ofrecen poblaciones con más de 100.000 habitantes o capitales de provincia y las de menos de 10.000, especialmente en lo referente a acceso a Internet y conexión de banda ancha:

Tabla 4.A.4. Equipamiento TIC de hogares españoles, 2007

Hábitat	Viviendas con algún tipo de ordenador (%)	Viviendas con acceso a Internet (%)	Viviendas con conexión de banda ancha (%)	Viviendas con teléfono (%)	Viviendas con teléfono móvil (%)
Más de 100.000 habitantes y capitales provinciales	64,0	48,2	40,0	87,6	91,6
De 50.000 a 100.000 habitantes	61,0	44,2	35,6	81,6	90,6
De 20.000 a 50.000 habitantes	57,6	39,2	31,6	79,2	89,7
De 10.000 a 20.000 habitantes	56,2	36,9	29,2	79,9	88,6
Menos de 10.000 habitantes	47,7	28,6	19,0	77,2	83,4

Fuente: INE.

Estas diferencias por hábitat podrían estar íntimamente relacionadas con las diferencias autonómicas, especialmente en lo que a acceso a Internet y conexión de banda ancha se refiere. En cualquier caso, debe reconocerse una relación directamente proporcional entre grado de desarrollo de la sociedad de la información y la situación previa de ventaja o desventaja en otros ámbitos de desarrollo económico, político y de infraestructuras.

Tabla 4.A.5. Equipamiento TIC de los hogares por CC. AA., 2007

CC. AA.	Viviendas con algún tipo de ordenador (%)	Viviendas con acceso a Internet (%)	Viviendas con conexión de Banda Ancha (%)	Viviendas con teléfono (%)	Viviendas con teléfono móvil (%)
Andalucía	56,9	38,9	35,0	74,5	89,4
Aragón	60,0	47,8	39,9	89,3	90,4
Asturias	59,0	42,3	38,9	84,8	89,9
Balears	59,9	48,2	44,8	82,8	89,5
Canarias	59,6	45,5	42,5	75,6	92,3
Cantabria	60,0	46,7	41,9	83,1	91,1
C. y León	57,6	39,0	32,5	83,1	86,4
C.-La Mancha	53,3	33,0	28,3	74,7	**86,1**
Cataluña	**65,5**	**51,3**	46,0	85,7	92,6
Ceuta	56,1	48,0	46,2	**67,0**	**83,7**
C. Valenciana	57,6	42,9	36,7	74,8	92,7
Extremadura	**47,5**	**30,3**	**23,2**	71,7	88,2
Galicia	**51,6**	**32,3**	**25,7**	80,9	86,6
Madrid	**70,4**	**56,6**	**51,7**	89,2	**94,7**
Melilla	61,7	50,1	47,7	73,5	**92,7**
Murcia	57,1	36,3	31,5	**71,4**	91,5
Navarra	63,2	49,0	40,1	**90,0**	90,2
País Vasco	63,6	50,0	40,0	**91,2**	91,9
La Rioja	56,0	43,1	37,4	83,4	87,2
Total anual	60,4	44,6	39,2	81,2	90,9

Fuente: INE. Marcado en: marrón, mejor posición; naranja, peor posición.

El equipamiento TIC de los hogares, si bien constituye un importante indicador de desarrollo, no resulta el único ni el más importante. Junto a la disponibilidad física, se deben considerar también la capacidad y el uso de las nuevas tecnologías, las inversiones en TIC, los contenidos y los servicios que se prestan a través de Internet, entre otros. Como veremos, en todas estas dimensiones, la evolución conduce a una mayor presencia de las TIC en la sociedad y, por tanto, a su consolidación como bien social necesario e imperativo. El acceso desigual a este bien y, más concretamente, a los beneficios que reportan [3] puede reforzar situaciones de vulnerabilidad social previas o, cuanto menos, no contribuir a su solución, lo cual constituye una pérdida de oportunidad. Dada la imbricación entre estructura socioeconómica y evolución de las TIC, consideramos esencial que la respuesta a los nuevos retos que plantea la sociedad de la información no parta exclusivamente de los organismos constituidos para su desarrollo, sino de la integración de las TIC en los programas, políticas y actuaciones de otros ámbitos de la Administración.

Lógicamente, todas estas consideraciones se enmarcan en un contexto social en que las nuevas tecnologías se encuentran públicamente difundidas, son accesibles potencialmente por un elevado porcentaje de la población y constituyen un motor de cambio en la nueva economía. En el marco de una reconocida brecha digital global (Norris, 2001), que reproduce en el ámbito de la sociedad de la información la brecha Norte-Sur política, económica y social, España se sitúa en una posición privilegiada, lo cual no garantiza un desarrollo equilibrado e igualitario de difusión de los beneficios de las TIC entre su población. Aunque hoy por hoy quepa considerar estos beneficios como prescindibles, en poco tiempo constituirán indicadores de acceso o no a oportunidades vitales clave en el marco de nuestra sociedad. El acceso o no a estas oportunidades será determinante de situaciones de vulnerabilidad social.

[3] Warschauer, 2002.

[4] Chandler, 1998.

[5] McKenzie y Wajcman, 1999, p. 4.

[6] Dahlbom, 1992.

[7] Castells, 2001a, p. 35.

2. Cambio social y cambio tecnológico

Los debates en torno al papel que juegan las nuevas tecnologías en el desarrollo social y viceversa cobran especial relevancia a la hora de analizar las políticas de desarrollo de la sociedad de la información y sus resultados. Consideramos que la primacía de una determinada ideología conforma dichas políticas y, en el peor de los casos, puede derivar en la cronificación de los problemas ya existentes o, cuanto menos, en un retraso injustificado en su resolución.

Podemos destacar tres grandes posturas teóricas en el debate sobre las relaciones entre el cambio tecnológico y el cambio social. La primera, el determinismo tecnológico, ha gozado históricamente de gran aceptación [4]. Considera que la tecnología constituye un factor independiente [5] que actúa desde fuera y transforma la sociedad en la que se difunde. Junto a este extremo, la visión de la tecnología como «neutral» sitúa en los usuarios de la tecnología, y no en la tecnología misma, la capacidad de transformación social. En definitiva, son los usuarios en sentido amplio quienes escogen el uso que van a hacer de la tecnología. Por último, la perspectiva *constructivista* [6] fija su atención en los orígenes y el desarrollo de la tecnología e implica a las personas no sólo en el uso, sino también en la creación de las redes tecnológicas.

Desde estas líneas, optamos por reconocer con Castells la interacción dialéctica entre desarrollo tecnológico y estructura social [7] y recalcar la influencia del cambio tecnológico en lo social y del cambio social en lo tecnológico. La historia del ordenador personal (PC) ilustra bien esta interacción. No fue inventado por nadie en concreto y tampoco sabía nadie muy bien para qué podría servir en principio. Lo que a finales de los setenta empezó a llamarse *micro (computer)* recibió su impulso de los usuarios más que de los fabricantes. Se hizo al margen de las grandes estrategias industriales y militares; en concreto, a cargo de aficionados a la electrónica casera, quienes lo convirtieron en lo que después ha sido el diseño del PC. Fue en la calle donde se definie-

ron los usos de la tecnología personal posiblemente más influyente en la historia.

Si bien esta postura supone, en alguna medida, superar el debate, lo retomamos para señalar el problema práctico del primero de los planteamientos teóricos mencionados.

El determinismo tecnológico viene ligado a la teoría de la difusión de las innovaciones o *catch-up*, que parte de la premisa de que tanto la innovación como los conocimientos tecnológicos se expanden automáticamente en el tiempo y en el espacio, empezando la difusión en el núcleo de la innovación y propagándose, con el tiempo, hacia la periferia. La transformación social deriva de la adopción de las innovaciones y esta adopción deviene en convergencia, tanto económica como tecnológica. Este planteamiento invitaría a un *laissez-faire*: las potenciales inversiones en I+D+i se canalizan a otros sectores de producción, se confía en innovaciones de terceros y se espera que esas innovaciones beneficien a la población conforme se produzca su difusión igualitaria.

En consonancia con esta posición teórica, autores como Compaine sitúan la brecha digital [8] en el contexto de adopción de la tecnología [9] y afirman que el imparable avance de las TIC provocará que desaparezca. Según su planteamiento, la erradicación de la brecha será el resultado natural de la mejora continua de la accesibilidad y potencia de la interfaz a Internet: cada vez serán menos necesarios conocimientos técnicos elaborados para acceder a los beneficios de las TIC (e-Democracia, comercio electrónico, e-Administración, comunicación, etc.).

Este planteamiento teórico ha sido ya ampliamente contestado y choca con la presencia crónica de fuertes desequilibrios económicos y tecnológicos, tanto internacionales como dentro de las fronteras. En el ámbito concreto de las tecnologías de la información y la comunicación, existe un amplio consenso respecto a la existencia de una brecha digital *estable* [10] y se considera imprescindible adoptar medidas y políticas que contrarresten las tendencias hacia su consolidación; en definitiva, intervenir para un acceso democrático e igualitario a las ventajas que brindan las TIC mediante inversiones en infraestructuras, educación, formación, I+D y otras actividades técnicas y científicas. Un buen punto de partida para este desarrollo consiste en desechar el marco teórico del *catch-up* o «puesta al día», sobre la base de la profunda imbricación de las TIC con las fallas socioeconómicas del sistema total.

Especialmente relevante puede ser el papel de la Administración en la minimización de los potenciales efectos negativos del cambio tecnológico sobre la estructura de producción y empleo. Las TIC generan nuevas ocupaciones y profesiones cualificadas, así como proliferación de nuevas empresas y servicios. Pero, al mismo tiempo, conllevan costes sociales en forma de obsolescencia de las antiguas competencias y ocupaciones. El desajuste temporal entre las competencias de los trabajadores y la innovación tecnológica puede devenir bien en desempleo, bien en nuevas oportunidades de ocupación, conformando una fuente específica de desigualdad social. El refuerzo de políticas de capacitación tecnológica, de formación continua de la población activa (ocupada o no) y de integración de las TIC en todas las etapas educativas puede minimizar objetivamente este efecto.

3. Brecha digital: más allá de la tecnología

El modelo de la OCDE para la medición de la brecha digital tiene en cuenta la disponibilidad (incluido el acceso), intensidad del uso de las TIC e impacto social, en términos de beneficios derivados [11] y participación. Estas variables se incluyen hoy en la mayor parte de las definiciones

[8]
Si bien se analiza el concepto en el siguiente apartado, podemos definirla sintéticamente como el acceso desigual a los beneficios de la sociedad de la información.

[9]
Compaine, 2001.

[10]
Young, 2001; Kvasny y Keil, 2006.

[11]
Informe n. º 5 del *Benchmarking from a Policy perspective*, informe sobre eInclusion. (Empirica, 2006).

de brecha digital [12], que reconocen su carácter multidimensional y gradado [13]. Sin embargo, no siempre ha sido así. La definición de brecha digital se ha ido complicando a medida que las TIC han cobrado relevancia social y se han constatado los desequilibrios en su difusión masiva.

El término *brecha digital* (*digital divide*) que venimos empleando nace a mediados de los años noventa y no tiene una paternidad completamente precisa y contrastada, aunque se suele citar el tercer informe publicado por la Sección de Administración de la Información y las Telecomunicaciones Nacionales del Departamento de Comercio de los EE. UU. [14] como primer documento de relevancia donde aparece el término. El concepto inicial no había alcanzado siquiera el estado básico de separación entre aquellos que tienen acceso físico a los dispositivos y la conectividad, sino que distinguía, en abstracto, entre quienes tenían o no contacto con lo que en aquella época se entendía como nuevas tecnologías de la información. Esto resulta completamente consecuente con el estado de la implantación de Internet en EE. UU. antes del crack de las *dotcom*: un conjunto de tecnologías radicalmente nuevo, de enormes posibilidades pero en su más tierna infancia —socialmente hablando—, de manera que no existía no ya el más mínimo consenso, sino siquiera pistas mínimamente sólidas y fiables de hacia dónde iba a encaminarse y fructificar el desarrollo de esta novedosa Red de Redes.

Conforme ha quedado atrás el punto sin retorno de las *dotcom* y en los países desarrollados se incorporan a Internet perfiles de población cada vez más numerosos y variados, el concepto brecha digital pierde cada vez más peso como problema fundamental. No es que deje de existir, sino que la penetración de Internet en el trabajo, los hogares, los centros educativos y otros espacios sociales alcanza tal nivel que obliga a considerar otros aspectos cada vez más importantes. En otras palabras, una vez que la penetración de Internet ha superado el punto de la curva de adopción [15] de la «mayoría temprana», como es el caso de las grandes ciudades españolas, el concepto original de brecha digital, incluso el concepto múltiple de brechas digitales, debe ser contrapesado por otros conceptos que reflejen la evolución del problema. Un buen ejemplo de este replanteamiento lo constituye el concepto de «desigualdad digital» de Dimaggio y Hargittai [16], que destaca la importancia de dimensiones adicionales de la brecha que complementan a la básica de «tener/no tener» para lograr una idea cabal del fenómeno.

Estas dimensiones nos conducen a un concepto de brecha digital más rico, no centrado exclusivamente en la tecnología y acceso físico a la misma, sino en su componente social. Las TIC pueden constituir instrumentos tanto de inclusión como de exclusión social, dependiendo, entre otros factores, del papel que juegue lo social en las definiciones de políticas y actuaciones públicas encaminadas al desarrollo igualitario de la sociedad de la información y, por tanto, a la lucha contra la brecha digital. Ya hemos mencionado cómo un determinado estatus económico influye en el acceso a la tecnología. Otros aspectos, como el nivel educativo, la ocupación, la edad, el género o el entorno habitacional del individuo, también influyen significativamente en el acceso general a los beneficios y ventajas adicionales que reportan las TIC. En este sentido, la no consideración de estas variables

[12]
Monge, 2004.

[13]
Siguiendo el modelo de la curva típica de adopción de la tecnología, que se compone de los estadios *early adopters, early majority, late majority y laggards* (o rezagados), Slizard Molnar ha desarrollado un modelo de brecha digital por etapas: «brecha primaria», entre los adoptadores tempranos y el resto de la población, y «brechas secundarias», según calidad de uso, diferencias entre usuarios. Molnar, S. (2003): *The explanation frame of the digital divide*. Citado en Empirica, 2006.

[14]
NTIA, 1999.

[15]
Beal y Bohlen, 1960; Fichman, 1992.

[16]
Dimaggio y Hargittai, 2001.

puede conllevar una profundización de las desigualdades sociales.

4. Dimensiones de la brecha digital

Silzard Molnar (2003) afirma que, en los diferentes estadios de difusión tecnológica a los que corresponde una forma específica de brecha digital, entran en juego diferentes variables que condicionan la posición favorable o desfavorable de un individuo en su relación con las TIC. En el estadio inicial de brecha digital que distingue entre los primeros en adoptar la tecnología y el resto de la población, las principales variables en juego serían el nivel económico, el tipo de asentamiento, la educación, el grupo étnico y los grupos de edad. En estadios posteriores, donde la brecha distingue más bien en calidad e intensidad de uso, las variables que destaca este autor son la educación, los ingresos, el género, la edad y el periodo de utilización.

La corrección de la brecha digital exigiría tener en consideración estas variables o, como aclara Molnar, las variables que las investigaciones sociológicas determinen en cada momento, dado que la brecha digital no es una realidad estanca sino cambiante conforme evolucionan la tecnología y la estructura social.

CUADRO 4. A.1. Estadios de la brecha digital y variables que influyen, según Molnar

BRECHA PRIMARIA O INICIAL	BRECHAS SECUNDARIAS O POSTERIORES
Diferencias entre quienes tienen acceso a las TIC y quienes no lo tienen	Diferencias en la calidad de uso de las TIC y beneficios asociados a este uso
Nivel económico	Educación
Tipo de asentamiento	Ingresos
Educación	Género
Grupo étnico	Edad
Grupo de edad	Periodo de utilización

Fuente: Elaboración propia.

El esquema que acabamos de mostrar tiene la originalidad de conectar la curva de difusión tecnológica con las dimensiones clave de la brecha digital —como son el acceso y el uso de las TIC— y las variables sociodemográficas que afectan a su evolución. Efectivamente, los análisis sobre brecha digital tienden a girar en torno a las dimensiones básicas de acceso, uso e impacto social, en línea con el modelo de la OCDE ya comentado. Por acceso se entiende acceso físico a las TIC, así como la capacitación para que dicho acceso sea efectivo. En cuanto al uso, interesan tanto su calidad como su frecuencia. Si bien esta última es autoexplicativa, en la calidad destacan tres aspectos: los conocimientos en TIC (esto es, la capacitación), los servicios y contenidos a los que puede acceder el usuario y el tipo de uso que hace de las TIC, más o menos participativo. Obviamente, la calidad de una conexión a Internet afecta directamente a la calidad de uso, pero se considera una dimensión clave del acceso a las TIC (acceso a banda ancha) y en estos términos se analiza.

En todas estas dimensiones parecen jugar un importante papel las principales variables sociodemográficas y económicas (género, edad, hábitat, nivel educativo, nivel económico…), aunque lo hacen en grado diverso y de forma interdependiente: unas variables pueden contrarrestar la influencia de otras o potenciarla. Y, asimismo, la evolución en la influencia de cada una de las variables indica una evolución y grado de desarrollo de la sociedad de la información y de la estructura social en su conjunto.

A estas variables debe añadirse una fundamental que afecta específicamente a la dimensión de acceso a las TIC: la valoración social de su necesidad. Consideramos en cualquier caso que esta variable carecerá de sentido en el momento en que el estadio maduro de difusión de la tecnología se una a un incremento significativo de los servicios prestados telemáticamente, especialmente en lo que a ejercicio de derechos ciudadanos se refiere (eDemocracia, eAdministración).

Obviamente, el entorno determina drásticamente la brecha digital [17] global. Pero ya en el seno de un país o en el marco de sociedades de la OCDE las variables mencionadas condicionan significativamente el acceso, uso e impacto de las TIC.

CUADRO 4.A.2. Dimensiones de la brecha digital [18]

Entorno		
Inversiones en TIC, financiación pública para desarrollo de la SI, apoyo a la I+D+i, financiación privada, inversión pública en Educación. Presupuesto general (Europa): Estado Social y Democrático de Derecho.		
Acceso	Uso	Impacto social
Acceso físico a ordenador (y otros dispositivos)	Calidad de uso por capacitación	Beneficios sociales (interacción, comunicación, acceso a la información)
Conexión a Internet	Calidad de uso por servicios y contenidos telemáticos	Beneficios laborales (ventajas en el acceso al mercado laboral y en la permanencia)
Conexión de banda ancha	Tipo de uso (grado de participación)	Inclusión social (superación de situación de vulnerabilidad social, integración social)
Capacitación para el acceso efectivo	Frecuencia de uso	
Variables sociodemográficas que influyen		
Género, edad, hábitat, nivel educativo, nivel económico, ocupación (ser trabajador por cuenta ajena, autónomo o estudiante)		
Otras variables		
Valoración social de las TIC		

Fuente: Elaboración propia.

[17]
Para un análisis de la brecha digital global o la determinación de ránkings mundiales de desarrollo de la sociedad de la información, recomendamos el empleo de índices sintéticos de medición, como Digital Opportunity Index (DOI), de la ITU; Network Readiness Index (NRI), del World Economic Forum; eReadiness Index (ERI), de la Economist Intelligence Unit; y los del World Banck: Kam Knowledge Index (KI) y Knowledge Economic Index (KEI). Resultados más recientes publicados en los Informes SiE 2007 de Telefónica y eEspaña 2007 de Fundación Orange.

[18]
En el presente artículo nos centramos en el ámbito de los Ciudadanos, dejando al margen Empresas y Administración, salvo en lo que objeto de relación con los ciudadanos respecta. Aclaramos, en cualquier caso, que la evolución de las TIC en las Empresas y en la Administración resulta clave en la medición del desarrollo de la implantación de la sociedad de la información.

5. Sociedad de la información en España

Antes de abordar las especificidades de la brecha digital en España, conviene hacer un breve repaso de la situación de desarrollo general de la sociedad de la información en nuestro país, en el marco de evolución europeo.

Desde 1999, las autoridades europeas son conscientes de la necesidad de armonizar sus políticas para lograr que realmente se consolide una sociedad de la información en el ámbito comunitario. Como consecuencia de ello en diciembre de ese año, en la Cumbre de Helsinki, se presenta la primera iniciativa *eEurope* para su valoración en el Consejo Europeo que se celebrará en Lisboa en marzo de 2000. En esa Cumbre de Lisboa se destaca la importancia de las TIC para lograr una Europa más competitiva, con mayores tasas de empleo, un desarrollo sostenible y mayor calidad de vida para los ciudadanos. Como consecuencia de esta visión, y desde ese momento, dentro de la llamada Estrategia de Lisboa se ponen en funcionamiento diversas acciones destinadas a consolidar la sociedad de la información en todo el ámbito europeo.

Hasta 2005 se realizan diversas iniciativas *eEurope* que tienen como objetivo que en el año 2010 se logre una «sociedad de la información para todos». En junio de 2005, dada la evolución que está teniendo la sociedad de la información en la UE, la Comisión Europea decide establecer un nuevo marco estratégico: *i2010 —Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo.*

A diferencia de lo que se viene estableciendo hasta ese momento, en 2010 se destaca la necesidad de establecer políticas pro-activas que puedan dar respuestas a los cambios que estas tecnologías provocan en las sociedades europeas. Con este fin, en el nuevo marco estratégico se establecen tres prioridades fundamentales:

- Crear un Espacio Único Europeo de la Información que incremente la interrelación entre los ciudadanos europeos garantizando un uso más rápido, flexible y seguro de estas TIC.
- Mejorar y ampliar la inversión en investigación e innovación en el ámbito de las TIC para fomentar el crecimiento y el empleo [19].
- Asegurar que todos los ciudadanos europeos se beneficien del mayor uso de las TIC.

En definitiva, la UE está realizando un gran esfuerzo para fomentar la sociedad de la información y todos sus países miembros han seguido esta tendencia, entre ellos España. Así, en el año 2000 el gobierno presenta el Programa *INFO XXI: La sociedad de la Inform@ción para todos* e implanta su correspondiente plan de actuación (Plan Info XXI), que pretende impulsar el sector de las telecomunicaciones y de las tecnologías de la información, desarrollar la administración electrónica e incorporar todos los sectores económicos y sociales a la sociedad de la información. A partir de esta experiencia inicial, se establece el *Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la sociedad de la información en España* (2004-2005) «*España. es*», con tres líneas fundamentales de actuación: fomentar la oferta de contenidos y servicios de calidad en condiciones que puedan favorecer la demanda, mejorar la accesibilidad para todos los ciudadanos y estimular la demanda a través de la educación de los jóvenes, la formación de los ciudadanos y la difusión de las ventajas que puede ofrecer la sociedad de la información. Si bien los esfuerzos realizados incentivan el uso de las TIC en España, en el año 2005 se observa que todavía existen importantes carencias y retraso en la consecución de los objetivos previstos de convergencia con Europa, que pasan a convertirse en prioridad nacional.

[19]
Para ello se han puesto en marcha el Séptimo Programa Marco de Investigación y el Programa de Competitividad e Innovación (PCI).

CUADRO 4.A.3. Ejes básicos del Plan Nacional de Reformas «Convergencia y Empleo»
1. Refugio de Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria
2. Plan Estratégico de Infraestructura y Transportes (PEIT) y Programa agua
3. Aumento y mejora de Capital Humano
4. Estrategias I+D+i (INGENIO 2010)
5. Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las AA.PP. y competitividad
6. Mercado de trabajo y diálogo social
7. Plan de Fomento Empresarial

Fuente: Elaboración propia a partir de gráfico del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2005.

Con esta perspectiva, en el marco del Programa *Convergencia y Empleo: Programa Nacional de Reformas de España* (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: 2005), se establece el impulso de la I+D+i y difusión de las TIC como uno de los siete ejes básicos para la convergencia en renta per cápita, empleo y productividad.

En consonancia con las recomendaciones de la UE, el Programa de Reformas resalta el papel de las TIC como mecanismo para lograr un desarrollo socioeconómico sostenible compatible con una creciente cohesión social y pasa a ocupar un espacio significativo en tres de sus ejes restantes:

- En el tercer eje, referente al aumento y mejora del capital humano, se insiste en la importancia de la incorporación de las TIC a todas las etapas educativas y del fomento de su uso por los ciudadanos y en el marco de los planes de formación continua, para alcanzar mayores tasas de empleabilidad.
- En el eje relativo a la competitividad y las administraciones públicas, se insiste en la necesidad de mantener el aumento de competencia en el sector de telecomunicaciones y desarrollar la banda ancha para poder llevar la sociedad de la información a todos los ciudadanos españoles.
- Por último, en el Plan de Fomento Empresarial, se destaca la importancia de desarrollar empresas innovadoras y de base tecnológica y la adopción de TIC por parte de las empresas de cara a mejorar su adaptación a un entorno globalizado.

La estrategia de I+D+i se concreta en el *Programa Ingenio 2010*, con tres líneas de actuación: Cénit, Consolider y Avanz@. Las dos primeras inciden en el fomento de la I+D+i y la cooperación entre instituciones públicas y privadas en este terreno. La tercera, el programa Avanz@, se dirige a alcanzar la media europea en los indicadores de la sociedad de la información, con los siguientes objetivos iniciales: incrementar hasta un 55% el uso de comercio electrónico por parte de las empresas, promover la factura electrónica, extender la administración electrónica, alcanzar la tasa de un ordenador conectado a Internet por cada dos alumnos en los centros de enseñanza y doblar el número de ordenadores con acceso a Internet, que en 2005 se situaba en 33,95% [20].

En el diseño de este programa se parte de un diagnóstico previo de situación muy desfavorable para España en la práctica totalidad de indicadores de desarrollo de la sociedad de la información respecto a Europa. Con la puesta en marcha del Plan Avanza, parece que la convergencia con Europa está más cercana (84% versus 77% en 2005) [21] y que se confirma una evolución favorable, tal y como describe el úl-

[20]
Según la encuesta del INE sobre Equipamiento TIC y características del hogar del segundo trimestre de 2005.

[21]
Según el Indicador Agregado diseñado para evaluar periódicamente los resultados del Plan y que incluye datos referentes a hogares con banda ancha, usuarios de Internet, empresas conectadas con banda ancha y empresas que comercian a través de Internet. Para más información sobre evaluación y seguimiento del Plan Avanza, puede visitarse su página web: http://www.planavanza.es/InformacionGeneral/EvaluacionSeguimiento/ (30-06-2008).

timo informe de seguimiento del Plan Avanza realizado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: 20 millones de internautas, un 40% de los hogares conectados con banda ancha, cobertura potencial de banda ancha a un 96,2% de la población e incremento sustancial de la calidad de la conexión [22]. Esta supuesta convergencia la ponen en cuestión análisis independientes [23], que describen un creciente distanciamiento respecto a los países que lideran en la actualidad el desarrollo de la sociedad de la información en Europa. En particular, el Índice Sintético España, creado por la Fundación Orange para el análisis comparado de la evolución de la sociedad de la información en Europa, muestra una caída de España del decimotercer puesto en el año 2006 al vigésimo en 2007. Este Índice tiene en cuenta las variaciones en los tres grandes pilares de la sociedad de la información —el entorno, la disponibilidad de las TIC y su uso— y muestra una posición de España especialmente rezagada en materia de inversión, formación y uso de las TIC.

Si bien el ránking europeo de puestos en desarrollo de la sociedad de la información no constituye el objeto de nuestro análisis aquí, esta breve mención nos plantea la necesidad de evaluar en su justa medida, y críticamente, las diferentes valoraciones que se realizan sobre la evolución general de la sociedad de la información. En particular, consideramos esencial alejarse de cifras mágicas de convergencia y fijar la atención

CUADRO 4.A.4. Estructura del Índice eEspaña de la Fundación Orange y posición de España en 2007

Entorno	Disponibilidad o acceso	Uso
Medición de la existencia de los recursos necesarios para establecer una base sólida para el desarrollo de la sociedad de la información en España.	Medición de la disponibilidad y nivel de acceso de los ciudadanos a las TIC.	Medición del grado de desarrollo real de los servicios de la sociedad de la información en un país.
• Infraestructuras adecuadas de comunicaciones • Capital TIC • Conocimiento o formación en TIC	• Acceso y disponibilidad de las TIC de los individuos (ciudadanos) • Acceso y disponibilidad de las TIC de las empresas • Servicios públicos disponibles a través de medios telemáticos (administración)	• Uso por parte de los individuos • Uso por parte de las empresas (incluye indicadores sólo para individuos y empresas, porque no hay datos suficientes para un análisis internacional comparado del uso de las TIC por las administraciones) [24]
Posición de España: 22 (de 28) Primer puesto: Finlandia	Posición de España: 16 (de 28) Primer puesto: Islandia	Posición de España: 25 (de 28) Primer puesto: Islandia

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes eEspaña 2006 y 2007.

[22] MITYC, 2008.

[23] Fundación Orange, 2007, p. 304.

[24] Es importante señalar aquí que uno de los aspectos más fuertes de la sociedad de la información en España es la eAdministración (Telefóncia, 2007).

en el detalle de la evolución de nuestra sociedad de la información: puntos fuertes, oportunidades reales de desarrollo, puntos débiles (base de brechas digitales y sociales) y amenazas que se ciernen sobre la sociedad española en lo que a pérdida de oportunidades para aprovechamiento de las TIC se refiere. En este sentido, los indicadores de grado de cumplimiento de los objetivos del Plan Avanza para 2010 tienen la utilidad de detectar algunos puntos débiles y aspectos de desarrollo que deben ser reforzados [25]: acceso de los hogares a Internet, B2B [26], comercio electrónico y presencia de las empresas en Internet, disponibilidad y uso de la eAdministración por parte de los ciudadanos, peso del sector TIC en el PIB, uso de Internet en educación y líneas de banda ancha por cada 100 habitantes.

De la detección de estas debilidades —y de otros detectados por los observatorios públicos de desarrollo de la sociedad de la información [27] — se derivan los objetivos marcados en la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información: eliminar las barreras existentes a la expansión y uso de las TIC y garantizar los derechos de los ciudadanos en la sociedad de la información. Y para la consecución de estos objetivos la nueva ley plantea «una serie de innovaciones normativas en materia de facturación electrónica y de refuerzo de los derechos de los ciudadanos» y modificaciones en el ordenamiento jurídico [28] para «promover el impulso de la sociedad de la información» [29]. El nuevo marco normativo impulsa la prestación de servicios telemáticos, la facturación electrónica, la seguridad en Internet y, en colaboración con las comunidades autó -nomas, la extensión de la banda ancha «con el fin de conseguir, antes del 31 de diciembre de 2008, una cobertura de servicio universal de banda ancha, para todos los ciudadanos, independientemente del tipo de tecnología utilizada en su caso y su ubicación geográfica [30]». Asimismo, se modifica la Ley General de Telecomunicaciones [31] para incorporar la necesidad de que las conexiones telefónicas permitan comunicaciones en banda ancha y que exista un número suficiente de accesos públicos a Internet de banda ancha.

De cara a nuestro análisis, interesa comprobar los aspectos sobre los que más hincapié hacen las autoridades a la hora de adoptar medidas de impulso de la sociedad de la información. Por un lado, se plantea un incremento de oferta de servicios telemáticos, con mayores garantías de seguridad; por otro, se impulsa la extensión de banda ancha y el acceso universal a una conectividad de calidad. Estas medidas, unidas a una inversión pública que garantice su viabilidad, resultan esenciales de cara a una convergencia con Europa y, por supuesto, constituyen pasos importantes para un desarrollo de la sociedad de la información en nuestro país. Sin embargo, de cara a la consecución de los objetivos previstos de eliminación de barreras e impulso del uso de las TIC, consideramos imprescindible reforzar la investigación encaminada a la detección periódica de cuáles son esas barreras y de las causas por las que ciertos factores condicionan un determinado uso y valoración de las TIC, de cara a plantear medidas correctoras efectivas. Ciertamente, algunos de los principales informes [32] de evolución

[25]
Telefónica, 2007, p. XVI; Orange, 2007, p. 309.

[26]
Business to business o comercio entre empresas.

[27]
De ámbito nacional y autonómico.

[28]
En particular, las modificaciones se refieren a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, y a la la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, «que constituyen dos piezas angulares del marco jurídico en el que se desenvuelve el desarrollo de la sociedad de la información». BOE 312, del 29 de diciembre de 2007, art. I.

[29]
BOE 312: 2007, p. 53702.

[30]
BOE 312: 2007, p. 53705.

[31]
Ley 32/2003, de 3 de noviembre.

[32]
Nos referimos a los ya mencionados de la Fundación Telefónica y de la Fundación Orange, además del Informe anual del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la información (ONTSI), del organismo Red.es.

y desarrollo de la sociedad de la información en España representan pasos importantes en esta dirección, pero abordan muchos aspectos de desarrollo (entorno, ciudadanos, empresas, administración) y priman los indicadores de tipo estadístico que facilitan la evaluación y análisis comparado de la evolución en este desarrollo. Siguiendo el modelo de los estudios cualitativos del Eurobarómetro, un buen complemento a estos esfuerzos lo constituiría el análisis cualitativo sobre uso, valoración de las TIC, acceso y sus condicionantes primarios, de cara a determinar los significados atribuidos a Internet y a las TIC en general y las principales barreras percibidas por los usuarios. Estudios de estas características permiten la renovación de los análisis cuantitativos y facilitan la aportación de respuestas y soluciones efectivas a los desequilibrios en el acceso a los beneficios de las TIC y en su impacto social.

Más allá de esta sugerencia metodológica, los informes mencionados revisan periódicamente los factores determinantes de la brecha digital y penetran incluso en el análisis de las barreras para la implantación de las TIC en los hogares españoles [33], en el análisis específico de la brecha digital en función de variables socio-económicas y demográficas [34] y en la valoración y actitudes de los españoles frente a las nuevas tecnologías [35]. Asimismo, abordan específicamente las diferencias territoriales en el desarrollo de la sociedad de la información, que en España constituyen una fuente significativa de brecha digital. Todos ellos constituyen aspectos relevantes para nuestro análisis de la brecha digital que pasamos a sintetizar.

6. Brecha digital en España

Entre las barreras para la implantación de las TIC en los hogares españoles parece ocupar un lugar importante la percepción de su falta de necesidad. Así, frente a un 16% de población que alega razones económicas para no tener conexión a Internet en su hogar (coste de ordenador y de conexión a Internet), un 53% alega falta de interés [36]. Quizá un factor que influye en esta falta de valoración radica en otro dato

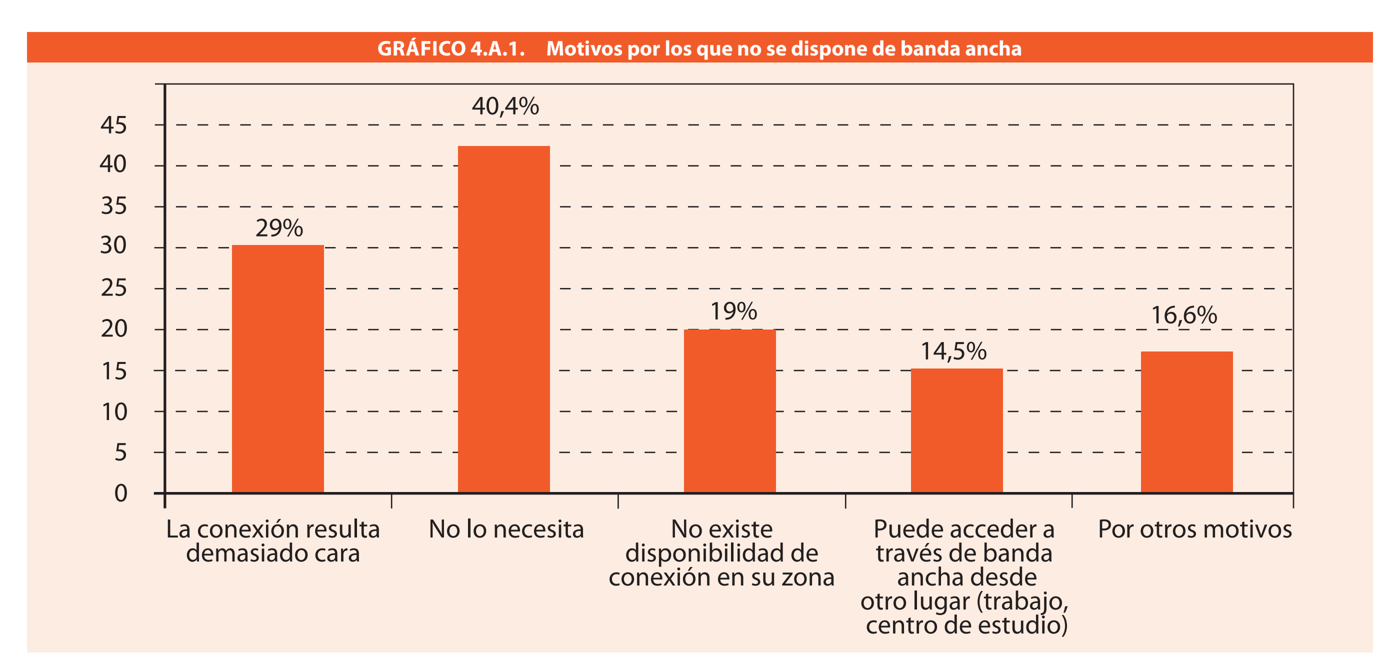
[33] Orange, 2007, p. 162; Telefónica, 2007, p.13.

[34] Orange, 2007, p. 163; Telefónica, 2007, p.14.

[35] A partir del estudio sobre actitudes de los españoles hacia las TIC del «Panel de hogares Red.es». En ONTSI, 2007, p. 103.

[36] Eurobarómetro 274. Datos 2007. Disponible en el Informe SE 2007.

GRÁFICO 4.A.1. Motivos por los que no se dispone de banda ancha



Fuente: INE, 2007. Viviendas con al menos un miembro de 16 a 74 años.

significativo: un 9% de los encuestados alega no saber exactamente qué es Internet como motivo para no disponer de conexión. La misma tendencia se vislumbra respecto al acceso a la banda ancha [37]: más del 40% de los encuestados afirman no tener necesidad de una conexión de banda ancha frente a un 29% que alega motivos económicos.

Tabla 4.A.6. Motivos para no disponer de banda ancha según hábitat

Hábitat (%)	La conexión resulta demasiado cara (%)	No lo necesitan (%)	No existe disponibilidad de conexión en su zona (%)	Pueden acceder a través de banda ancha desde otro lugar (%)	Por otros motivos (%)
Más de 100.000 hab. y capitales de provincia	31,5	51,3	5,1	16,3	16,5
De 50.000 a 100.000 hab.	34,6	45,1	13,5	14,5	15,6
De 20.000 a 50.000 hab.	25,3	38,9	18,0	15,5	18,3
De 10.000 a 20.000 hab.	34,6	38,0	16,3	19,2	22,8

Fuente: INE. Datos 2007.

La percepción de falta de necesidad podría estar asociada a la inexistencia de otro tipo de barreras, por ejemplo las territoriales. La siguiente tabla muestra de hecho cómo sólo en el caso de los municipios de menos de 10.000 habitantes la no disponibilidad de conexión supera a la «falta de necesidad» como motivo para no disponer de Banda Ancha.

Las barreras territoriales tienen un peso importante en España. En primer lugar, coinciden con una brecha estructural entre el ámbito rural y el urbano, una brecha vinculada a distintos niveles de desarrollo de infraestructuras y, en general, de prestación de servicios públicos y privados. En segundo lugar, están asociadas a las diferencias autonómicas en materia de desarrollo de la sociedad de la información, en función de las distintas iniciativas llevadas a cabo por los gobiernos autonómicos en el marco de los programas definidos por el gobierno central.

Fundamentalmente, la baja densidad de población y características de infraestructura de los entornos rurales dificultan la implantación de la banda ancha. Un esfuerzo de corrección de esta fuente de desequilibrio nacional viene de la mano del Programa de Extensión de Banda Ancha (PEBA) [38], promovido por el MITyC y cuyo objetivo es extender la cobertura del acceso de banda ancha a las zonas rurales y aisladas donde la oferta actual es inexistente o en condiciones netamente inferiores a las disponibles en las zonas urbanas. Si bien el programa pretende que la banda ancha alcance a todos los municipios españoles, no busca que cubra al 100% de la población de cada municipio porque la banda ancha no se considera un servicio universal [39].

Por otro lado, las diferencias autonómicas se reflejan en todas las dimensiones de desarrollo de la sociedad de la información: entor-

[37]
Encuesta del INE sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares 2007.

[38]
Este programa se encuentra integrado en el área de actuación «Nuevo Contexto Digital» del Plan Avanza, que incluye actuaciones en materia de infraestructura, seguridad y contenidos digitales, entre otras.

[39]
Según el glosario de la UE, se considera Servicio Universal «el conjunto de exigencias de interés general a las que deberían someterse, en toda la Comunidad, las actividades de telecomunicaciones o correo, por ejemplo. Las obligaciones que se derivan del mismo van dirigidas a garantizar el acceso de todos en todas partes a determinadas prestaciones esenciales, de calidad y por un precio asequible».

no, acceso, uso e impacto social. Los Fondos Estructurales para Regiones Objetivo 1 [40] (programa vigente hasta 2006, aunque prorrogado en algunos casos hasta 2008), destinados al fomento de la formación, la investigación y la innovación [41], y los convenios y acuerdos de colaboración entre el gobierno central y las comunidades autónomas en el marco de ejecución del Plan Avanza [42] constituyen factores de cohesión nacional, pero, de momento, esta sigue siendo una meta no alcanzada todavía. El grado de desarrollo económico, la densidad de población y, en líneas generales, la posición estratégica de la Comunidad en el mercado y políticas nacionales podrían determinar las diferencias. Sin embargo, algunas políticas autonómicas de desarrollo de la sociedad de la información están resultando fuerzas compensatorias eficaces para mejorar posiciones iniciales de desventaja. Cada comunidad autónoma (a excepción de las Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla) dispone de su propio plan estratégico que tiene como misión alcanzar la convergencia en todas las áreas y dimensiones de la sociedad de la información, para lo que han de hacer hincapié en los aspectos más deficientes de su estado actual.

[40]
Regiones con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria europea. En España tenían inicialmente esta categoría: Galicia, Principado de Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Región de Murcia, Ceuta y Melilla, Canarias. En la actualidad, la atención prioritaria a Regiones Objetivo 1 ha sido reemplazado por el principio más general de convergencia europea, encaminada a la cohesión social en la Unión.

[41]
El 30% de los créditos, entre 5.000 y 6.000 millones de euros para el fomento de la sociedad de la información y la reducción de la brecha digital. Más información en: http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_es.htm (disponible en junio 2008).

[42]
En 2006 se firmaron 19 convenios marco y 59 adendas con actuaciones concretas. En el año 2007 las adendas firmadas alcanzan las 77, con nuevas aportaciones económicas. Más información en: http://www.planavanza.es/ActuacionesCCAA/BuscadorCCAA/ (disponible en junio 2008).

CUADRO 4.A.5. Planes estratégicos de las CC. AA. para el desarrollo de la SI

CC. AA.	Plan estratégico	Vigencia
Andalucía	Plan Andalucía Sociedad de la Información	2007-2010
Aragón	I Plan Director para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Comunidad Autónoma de Aragón	2004-2008
Asturias	Asturias 2007 para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Asturias	No específica
Canarias	Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Canarias (PDSIC)	2006-2010
Cantabria	Plan Estratégico para la Sociedad de la Información de Cantabria	2002-2006*
Castilla y León	Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento (ERSDI)	2007-2013
Castilla - La Mancha	Plan Estratégico de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información	2006-2010
Cataluña	Plan Director de Servicios y Contenidos (PDSIC) y Plan Director de Infraestructuras de Telecomunicaciones (PDIT)	2005-2008
Islas Baleares	Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones	No específica
Extremadura	Plan Director Estratégico para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Extremadura	No específica
Galicia	Plan Estratégico Gallego de Sociedad de la Información (PEGSI)	2007-2010
La Rioja	Agencia del Conocimiento y la Tecnología	No específica
Madrid	Madrid Comunidad Digital. I Plan para el Desarrollo de la Sociedad Digital y del Conocimiento de la Comunidad de Madrid	No específica
Murcia	Región de Murcia SI. Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Región de Murcia	2005-2007**
Navarra	II Plan de Actuación para la Promoción de la Sociedad de la Información y las Telecomunicaciones de la Comunidad Foral de Navarra	2005-2007*
País Vasco	Euskadi en la Sociedad de la Información	No específica
Cdad. Valenciana	Estrategia para consolidar las Telecomunicaciones Avanzadas y la Sociedad Tecnológica y del Conocimiento en la Comunidad Valenciana (AVANTIC)	2004-2010
Ceuta y Melilla	No disponen	

*Se trabaja en el siguiente plan.
** Vigente hasta la aprobación del III Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en la Región de Murcia.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Centro eIgualdad.net

CUADRO 4.A.6. Uso por colectivos y evaluación de la brecha

Variable	Perfil usuario tipo	Perfil desfavorecido	Evaluación de la brecha
Género	Hombre (48,6%)	Mujer (40,1%)	Se reduce lentamente. Matizada por edad y ocupación
Edad	Entre 16 y 24 años (76,9%)	De 65 a 74 años (5,2%)	Acusada. Tendencia a mantenerse. Matizada por el nivel de estudios
Estudios	Estudios universitarios (79,4%)	Sin estudios (0%) o con estudios primarios (7,2%)	Muy acusada
Hábitat	Capital de provincia o municipios de >100.000 hab. (47,9%)	Menos de 10.000 hab. (26,9%)	Acusada. Se reduce lentamente
Cdad. Autónoma	Madrid (57,2%)	Extremadura (29,6%)	Acusada
Nivel económico*	Clase alta (53,8%)	Clase baja (4,4%)	Muy acusada. Tendencia a manterse
Ocupación	Estudiante (82,5%) o activo ocupado (50,2%)	Pensionista (6%) o labores del hogar (9,2%)	Muy acusada. Tendencia a mantenerse

* Fuente: AIMC. Orientativo, al no definirse las categorías de clase.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE para 2007.

Junto al factor territorial, las variables socioeconómicas y demográficas que más inciden en la brecha digital en España siguen siendo el género, la edad, la ocupación, el nivel educativo y el nivel económico. Si tomamos como referencia los internautas que acceden semanalmente a Internet, el 44,4% de la población [43], podemos comprobar que el perfil de usuario más frecuente es un hombre, de edad comprendida entre 16 y 24 años, con estudios universitarios o bachillerato, que vive en un municipio de más de 100.000 habitantes, de clase alta o media-alta, activo y ocupado. El siguiente cuadro muestra los porcentajes de usuarios de Internet en la última semana de los diferentes colectivos:

En cuanto al género [44], si bien las diferencias en el acceso y uso de las TIC entre hombres y mujeres se mantienen, asistimos en la actualidad a una cierta corrección de la tendencia, especialmente asociada al nivel de estudios (superiores) y a la ocupación (activas ocupadas y estudiantes). Quie-

[43]
Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008b), p. 5.

[44]
Según datos del INE (segunda oleada 2006).

nes se encuentran en peor situación son las mujeres dedicadas a labores del hogar, pensionistas y activas paradas, si bien estas dos últimas condiciones son comunes a hombres y mujeres. La barrera que representa la condición de ama de casa viene asociada al nivel de estudios y de conocimiento, si bien también se detectan diferencias de grados de vulnerabilidad en función de la comunidad autónoma [45], siendo especialmente delicada la situación de las amas de casa de Extremadura, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

Respecto a la edad [46], las diferencias de acceso son muy acusadas, sobre todo entre el colectivo más joven (de 16 a 24 años) y el de más edad (de 65 a 74 años). De los usuarios de la tercera edad accede el 5% de la población y, aunque se constata un incremento respecto al año anterior, la distancia respecto a la media es del 40%. Conviene señalar, en cualquier caso, cómo cuanto más elevado es el nivel de estudios de la persona, menos afecta su edad a la hora de acceder a las TIC. Si analizamos las diferencias autonómicas, Extremadura, La Rioja y Castilla y León constituyen las comunidades donde se registra el menor porcentaje de usuarios de la tercera edad. Y Madrid, Navarra y Aragón, aquellas donde mayor número de usuarios hay. En esta última comunidad, y en el marco del Programa Ciudades Digitales [47], se han desarrollado iniciativas específicas de fomento del uso de las TIC por la tercera edad: «e-Tercera Edad» e «Internet en la Tercera Edad».

El porcentaje de población [48] que accede a Internet desde su puesto de trabajo alcanza en España el 47,35% de la población . En el marco de desarrollo actual de la sociedad de la información en nuestro país, este dato constituye un buen indicador de la pérdida de oportunidad que representa la condición de desempleado para el acceso a Internet. Consideramos importante señalar que no ocurre lo mismo en todos los países europeos [49]. De hecho, la condición de desempleado sólo constituye en hándicap en los países menos desarrollados en materia de sociedad de la información, lo cual puede constituir un indicador del grado de integración de las TIC en la estructura social de la población. En cualquier caso, reflejamos aquí el efecto de la condición de desempleado sobre el acceso y uso a las TIC, pero no el efecto de las TIC sobre la estructura del empleo, aspecto ya mencionado y que requiere una dedicación más amplia que supera los límites de este artículo.

El breve repaso que acabamos de realizar permite constatar la necesidad de priorizar la lucha contra la brecha digital, tanto en las dimensiones de acceso como de uso de las TIC, y trabajar para ello, activamente, en la inclusión social de los colectivos actualmente más desfavorecidos. En este sentido, dentro de las líneas estratégicas del Plan Avanza tiene gran importancia el área «Avanza Ciudadanía», destinada a «hacer partícipes a los ciudadanos de las ventajas de utilizar Internet y las TIC en su vida cotidiana» [50]. Este programa aborda numerosas iniciativas y actuaciones dirigidas a la inclusión digital de los colectivos más desfavorecidos en el acceso a los beneficios de las TIC o, cuanto menos, más vulnerables o necesitados de protección: mujeres, mayores, infancia, discapacitados o inmigrantes [51]. Muchas de las actuaciones hacen hincapié en la capacitación tecnológica, revelada así como una barrera clave para el acceso a las TIC. Si bien es previsible, y ya se constata, un resultado positivo de este tipo de actuaciones, conside-

[45]
Orange: 2007, p. 165.

[46]
Ídem.

[47]
Programa del MITyC, articulado mediante convenios con las comunidades y ciudades autónomas, para ayudar a las entidades locales a implantar y difundir la sociedad de la información, favoreciendo el acceso y uso de las TIC por parte de los ciudadanos.

[48]
Poblaciones >10.000 habitantes Datos INE (segunda oleada 2006).

[49]
Fuente: Eurostat 2007.

[50]
Pueden revisarse las diferentes Áreas de Actuación del Plan Avanza en: http://www.planavanza.es/LineasEstrategicas/AreasDeActuacion/ (disponible en junio 2008).

[51]
La nacionalidad no constituye una brecha especialmente significativa, si bien hay un porcentaje algo mayor de españoles que acceden que de inmigrantes. Más que la condición de inmigrante, lo que determina más significativamente el acceso a las TIC es el tipo de ocupación, el nivel de renta y las condiciones de habitabilidad, terrenos en los que la condición de inmigrante sí resulta significativamente desventajosa.

ramos imprescindible que se preste igual atención a la vinculación patente que existe entre determinadas variables de exclusión social y la falta de acceso efectivo a las TIC, especialmente los niveles de estudio, el estatus económico y la ocupación. Debe tenerse muy presente esta doble fuente de vulnerabilidad (la situación previa de exclusión social y la exclusión digital) a la hora de definir políticas realmente efectivas de desarrollo global de la sociedad de la información, por ejemplo, mediante la integración de las TIC en los esfuerzos y acciones de inclusión social. Porque, si bien las TIC pueden agravar en un momento dado situaciones previas de exclusión social, también es cierto que pueden contribuir a su corrección.

7. Algunas conclusiones críticas

De lo expuesto aquí no debe deducirse que la exclusión digital esté única y directamente ligada a la exclusión social. En todo caso, cabe hablar de una tensión dialéctica entre la exclusión social y la exclusión digital: algunos aspectos de vulnerabilidad o exclusión social condicionan o favorecen la exclusión digital, pero no toda exclusión digital deriva de situaciones previas de exclusión social. Una confusión a este respecto puede descuidar aspectos clave de desarrollo de la sociedad de la información, como, por ejemplo, el del peso de la valoración social de las TIC como barrera de acceso a los beneficios que reportan.

Otro aspecto que podría frenar el desarrollo equilibrado e igualitario de la sociedad de la información en España radica en la misión real y objetivo final de este desarrollo. Este objetivo no debe centrarse en lograr una convergencia con Europa por el sí mismo de dicha convergencia, sino en favorecer la cohesión social y económica y reducir en un grado cada vez más importante las fuentes de marginación y exclusión social. La convergencia debe ser un medio para lograr el fin último de cohesión social, de desarrollo igualitario de todos los pueblos y de progreso en la construcción de una economía basada en el conocimiento. En definitiva, se trata de ir más allá de las cifras mágicas [52] de convergencia y profundizar en el impacto social de las TIC.

En este sentido, la lucha contra la brecha digital constituye una prioridad. Y una forma eficaz de abordar este problema es darle el cariz de exclusión digital; en otras palabras, de definirlo sobre la base de realimentación que tiene respecto a los procesos de exclusión social y a las nuevas formas de exclusión social que representa la brecha digital (laborales, de relación con las administraciones públicas, de ocio y realización personal). En este marco de referencia, la brecha digital constituye una pérdida neta y creciente de oportunidades vitales por parte de los grupos sociales que la padecen, y resulta más perniciosa en tanto que, a día de hoy, todavía no se la califica socialmente con la gravedad que realmente tiene.

La exclusión digital —o de los beneficios que reporta la sociedad de la información— no está vinculada necesariamente a situaciones previas de exclusión social. Sin embargo, ambas situaciones de exclusión se realimentan: mientras la exclusión social reduce las posibilidades de acceso eficaz y positivo a las nuevas tecnologías, una situación de exclusión digital puede reducir las oportunidades de progreso social de un individuo en riesgo o situación de exclusión social.

El problema de la exclusión digital no está resuelto ni tiene visos de resolverse en el corto plazo. El tiempo transcurrido desde el inicio de la curva de adopción de Internet y los estudios acumulados invitan a pensar que no sólo hay situaciones que no se van a solucionar por sí solas, sino que además son de difícil y lenta solución. El papel de las administraciones públicas resulta, pues, crítico y puede (y debe) complementarse con un tercer sector que ya proporciona respuestas rápidas, locales y adaptadas que se pueden ampliar y extender. Ciertamente, la Administración pública del Estado en España responde a este planteamiento y destina

[52]
Podríamos hablar del «fetichismo del número», crítica al excesivo (y exclusivo) valor que se le otorga a los análisis cuantitativos en la investigación social. Véase Chulilla y Azagra, 2005.

cuantiosos recursos y esfuerzos públicos al desarrollo de la sociedad de la información y a la lucha contra la brecha digital, tanto independientemente como en colaboración con entidades privadas, entidades locales y comunidades autónomas. Pero, si bien esto es cierto, todavía hay mucho margen para la mejora.

Por un lado, el acceso igualitario a los beneficios de la sociedad de la información en nuestro país exige trascender el mero acceso a los dispositivos y a la conectividad, un aspecto en el que tinden a volcarse buena parte de los esfuerzos. La inexistencia de una correlación entre disponibilidad y uso de las TIC nos alerta de la necesidad de hacer un mayor hincapié en políticas de fomento de las dimensiones intangibles de desarrollo de la sociedad de la información, esto es, la formación y capacitación de los ciudadanos, el fomento de un uso social y empresarial extensivo de nuevas tecnologías y, sobre todo, un incremento de los servicios y contenidos ofrecidos a través de Internet.

Por otro lado, el panorama de desarrollo de la sociedad de la información en España conforma un mapa desigual, en el que las políticas y actuaciones de las diferentes comunidades autónomas marcan las oportunidades de sus ciudadanos para acceder a los beneficios que proporciona la incorporación de las nuevas tecnologías a sus vidas. Las posiciones de desventaja previa de algunas comunidades autónomas, compensadas sólo parcialmente por apoyos específicos europeos y nacionales, la composición territorial y densidad poblacional y las distintas políticas autonómicas de impulso a la sociedad de la información constituyen en sí mimas fuentes de brecha digital. Si bien, algunos gobiernos autonómicos han logrado, gracias a sus programas específicos de desarrollo de la sociedad de la información, compensar sus desventajas previas y situarse en posiciones elevadas en algunos parámetros.

Por último, consideramos que un aspecto a mejorar radica en la creciente dispersión de organismos y responsabilidades en torno al desarrollo de la sociedad de la información. Efectivamente, el esfuerzo de desarrollo de la sociedad de la información en nuestro país ha adoptado la forma de creación prolífica de organismos de titularidad pública y privada que conforman en su conjunto un cuadro disperso y confuso. La distribución de competencias, lejos de ser clara, resulta arbitraria y caótica e invita a pensar en términos de despilfarro y solapamiento de responsabilidades.

Existe una conciencia creciente de la importancia de las TIC para el desarrollo económico y social de los pueblos y, por tanto, de la necesidad de incrementar las inversiones en I+D+i, la formación en TIC y la integración de las nuevas tecnologías en el sistema educativo y en la estructura productiva de los países. Es necesario que se tome la misma conciencia de los problemas de exclusión social que pueden generar las TIC si no se difunden adecuada y equilibradamente y, por supuesto, de las ventajas para la inclusión social que pueden representar si se usan y difunden correctamente. La colaboración activa de todos los agentes sociales puede ser determinante para lograr poner las TIC al servicio de una reducción de la exclusión social en España.

8. Bibliografía

Armstrong, A. G. (1997): *Net gain: expanding markets through virtual communities*. Boston, M.A.: Harvard Business School Press.

Beal, G. M., y Bohlen, J. M. (1960): *The diffusion process*. Ames, IA: Iowa Agricultural and Home Economics Experiment Station (Special Report, 26).

BoletínOficialdelEstado.ley56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. 2007, n.º 312, 53701-53719.

Bulger, K. A. (1997): «Brief History of the Digital Divide». *CTC VISTA Project*, 12 abril 1997. Disponible en: http://www.ctcvista.org/node/717.

Burton-jones, A. (1999): *Knowledge capitalism: business, work, and learning in the new economy*. Oxford / New York: Oxford University Press.

Cabrera Cabrera, P. (dir.)(2005): *Nuevas Tecnologías y exclusión social: un estudio sobre las posibilidades de las TIC en la lucha por la inclusión social en España*. Madrid: Fundación Telefónica.

Campbell, D. (2001): «Can the digital divide be contained?». *International Labour*

Review, International Labour Organization, n.º 140, 119-141.

Carvin, A. (2000): «Mind the Gap: The Digital Divide as the Civil Rights Issue of the New Millennium». *MultiMedia Schools*, n.º 7, 56-58. Disponible en http://www.infotoday.com/MMSchools/Jan00/carvin.htm.

Cassidy, J. (2002): *Dot.con: How America Lost its Mind and Its Money in the Internet Era*. New York: Penguin Books.

Castellón, L., y Jaramillo, Ó. (2002): «Las múltiples dimensiones de la brecha digital». *Coloquio Panamericano*. Industrias culturales y diálogo de las civilizaciones en las Américas. Montreal.

Castells, M. (1999): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol.I: La sociedad red. México, D. F.: Siglo XXI.

—(2001a): *La era de la información*. Vol. II: El poder de la identidad. México, D. F.: Siglo XXI.

—(2001b): *La era de la información*. Vol. III: Fin de Milenio. México, D. F.: Siglo XXI.

Chinn, M. D., y Fairlie, R. W. (2006): «The determinants of the global digital divide: a cross-country analysis of computer and internet penetration». *Oxford Economic Papers*. Oxford University Press.

Chulilla, J. L., y Azagra, P. (2005): *Espacios urbanos e inmigración en el Madrid del s. XXI*. Madrid: La Casa Encendida.

Comisión de las Comunidades Europeas (2001): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El impacto de la economía electrónica en las empresas europeas:análisis económico e implicaciones políticas, COM(2001) 711 final, Bruselas, 29-11-2001.

—Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope2005: Una sociedad de la información para todos. Plan de acción que se presentará con vistas al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002, COM (2002) 263 final, Bruselas, 28-5-2002.

—Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Política de la innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa, COM (2003) 112 final, Bruselas, 11-3-2003.

—Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción eEurope2005-Actualización, COM (2004) 380 final, Bruselas, 17-5-2004.

—Comunicación del la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «i2010-Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo», COM (2005) 229 final, Bruselas, 1-6-2005.

Compaine, B. M. (2001): *The Digital Divide: Facing a Crisis Or Creating a Myth?* Cambridge, Ma: MIT Press.

Cooper, M. (2004): «Expanding the digital divide & falling behind on broadband. why a telecommunications policy of neglect is not benign». *Consumer Federation of America*, october 2004. Disponible en: www.consumerfed.org/pdfs/digitaldivide.pdf

Corrocher, N., y Ordanini, A. (2002): «Measuring the digital divide: a framework for the analysis of cross-country differences». *Journal of Information Technology*, n.º 17, 9-19.

Couldry, N. (2002): «The forgotten digital divide: Researching social exclusion/ inclusion in the age of personalised media». *Media in Transition: Globalisation and Convergence conference*, MIT, mayo, 10-12.

Dahlbom, B. (1992): «The idea that reality is socially constructed». In Floyd, C.; Züllighoven, H.; Budde, R., y Keil-Slawik, R. (eds.): *Software Development and Reality Construction*. Berlin: Springer Verlag, 101-126.

David, P. A., y Foray, D. (2002): «An introduction to the economy of the knowledge society». *International Social Science Journal*, v. 54, n.º 171, 9-23.

Demunter, C. (2005): «The digital divide in Europe». *Eurostat*, n.º 38. European Communities. Disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_offpub/ks-np-05-038/en/ks-np-05-038-en.pdf.

Diario Oficial De La Unión Europea. (2005a): Resolución del Consejo, de 9 de di-

ciembre de 2004, sobre las perspectivas futuras de las tecnologías de la información de las comunicaciones (TIC), DO C 62, 12 de abril 2005, 1-3, Bruselas.

— (2005b) Decisión n.º 456/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo, por la que se establece un programa plurianual comunicatio de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa, DO L 79, 24 de abril 2005, 1-8, Bruselas.

Dyson, E.; Gilder, G.; Keyworth, G., y Toffler, A. (1994): *Cyberspace and the American Dream: A Magna Carta for the Knowledge Age*. Washington, D.C.: The Progress & Freedom Foundation. Disponible en http://www.pff.org/issues-pubs/futureinsights/fi1.2magnacarta.html.

Eagle, N., y Pentland, A. (2005): «Social Serendipity: Mobilizing Social Software». *IEEE Pervasive Computing*, vol. 04, n.º 2, 28-34.

Empirica. (2006): Informe número 5 sobre eInclusion del *Benchmarking in a Policy perspective*. Bonn: Gesellschaft für Kommunikations- und Technologieforschung mbH.

Fichman, R. G. (1992): *Information Technology Diffusion: A Review of Empirical Research*. Cambridge: MIT Sloan School of Management.

Fundación Orange (2008): *eEspaña 2007. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*. Madrid: Fundación Orange.

Fundación Telefónica. (2007): *Sociedad de la Información en España 2007* (SIE/07). Madrid: Fundación Telefónica-Editorial Ariel.

Gunkel, D. J. (2003): «Second thoughts: toward a critique of the digital divide». *New media & society*. Londres: Sage publications, vol. 5, n.º 4, 499-522.

Hargittai, E. (2002): «Second-Level? Digital Divide: Differences in People's Online Skills». *First Monday*, n.º 7, 1-20. Disponible en http://www. firstmonday. dk/issues/issue7 4/hargittai/index.html.

—(2003): «The digital divide and what to do about it». *New Economy Handbook*. San Diego, CA: Academic Press, 821-839.

Hoffman, D. L.; Novak, T. P., y Schlosser, A. E. (2000): «The Evolution of the Digital Divide: How Gaps in Internet Access May Impact Electronic Commerce». *Journal of Computer-Mediated Communication*, vol. 5, n.º 3.

Hubregtse, S. (2005): «The digital divide within the European Union». *New Library World*. Emerald Group Publishing Limited, vol. 106, n.º 3-4, 164-172.

Kling, R., y Jewett, T. (1994): «The Social Design of Worklife with Computers and Networks: An Open Natural Systems Perspective». *Advances in Computers*. Orlando, Fl: Academic Press, vol. 39, 239-293. Disponible en: http://rkcsi.indiana.edu/archive/kling/pubs/worknt.html

Kumar, K. (1995): *From Post-Industrial to Post-Modern Society: New Theories of the Contemporary World*. Oxford: Blackwell.

Kvasny, L., y Keil, M. (2006): «The challenges of redressing the digital divide: A tale of two US cities». *Information Systems Journal*. Blackwell Synergy, n.º 16, 23-53.

Litan, R. E., y Rivlin, A. M. (2001): «Projecting the Economic Impact of the Internet». *American Economic Review*, JSTOR, n.º 91, 313-317.

Lovink, G. W. (2002): *Dynamics of Critical Internet Culture (1994-2001)*. University of Melbourne, Tesis Doctoral inédita. Disponible en: eprints.unimelb.edu.au/archive/00000768/01/phd.pdf

Lowenstein, R. (2004): *Origins of the Crash. The Great Bubble and Its Undoing*. New York: Penguin Books.

Mas, M., y Quesada, J. (dirs.)(2005): *Las nuevas tecnologías y el crecimiento económico en España*. Madrid: Fundación BBVA.

Mckenzie, D., y Wajcman, J. (eds.)(1999): *The Social Shaping of Technology*. Buckingham: Open University Press.

Mehra, B.; Merkel, C., y Bishop, A. P. (2004): «The internet for empowerment of minority and marginalized users». *New Media & Society*, n.º 6, 781 y ss.

Ministerio De Ciencia Y Tecnología (2003): *La sociedad de la información en el siglo XXI: un requisito para el des@rrollo*. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. (2005): *Convergencia y Empleo. Programa Nacional de Reformas de España*. Ma-

drid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2005): *Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas*. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2007a): *Panel de Hogares XVII oleada (julio-septiembre 2007)*. Red.es Observatorio. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2007b): *Perfil sociodemográfico de los internautas*. Análisis de datos INE 2007, Red.es Observatorio. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2008a): *Informe Plan Avanza*. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

—(2008b): *Indicadores Sociedad de la Información*. Marzo 2008. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Subdirección General de Estudios y Planes de Actuación.

—(2008c): *Perfil Sociodemográfico de los internautas*. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Observatorio.

Monge, R., y Hewitt, J. (2004): *Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el futuro de Costa Rica*. Costa Rica: Fundación CAATEC.

Moore, N. (1997): «The information Society». En: *World Information Report 1997*. Paris: UNESCO.

National Telecommunications and Information Administration (NTIA) (1999): *Falling through the Net: Defining the Digital Divide*. Washington, DC: US Department of Commerce. Disponible en: http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/fttn99/contents.html.

Norris, P. (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. New York: Cambridge University Press.

Peña Sánchez, A. R. (2006): *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*. Tesis doctoral accesible a texto completo en http://www.eumed.net/tesis/2006/arps/

Rafaeli, S., y Noy, A. (2002): «Online auctions, messaging, communication and social facilitation: a simulation and experimental evidence». *European Journal of Information Systems*, n.º 11, 196-207.

Rice, R. E., y Katz, J. E. (2003): «Comparing internet and mobile phone usage: digital divides of usage, adoption, and dropouts». *Telecommunications Policy*, n.º 27, 597-623.

Rogers, E. M. (2003): *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.

Thompson, K. M. (2006): *Multidisciplinary Approaches to Information Poverty and their Implications for Information Access*. Tesis doctoral inédita. Florida State University, College of information. Disponible en http://etd.lib.fsu.edu/theses/available/etd-06292006-170947/unrestricted/KimThompson.Dissertation.pdf

Trend, D. (2001): *Reading Digital Culture*. Oxford: Blackwell.

Warschauer, M. (2004): *Technology And Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. Cambridge, Ma: MIT Press.

Webster, F. (2002): *Theories of the Information Society*. London: Routledge.

Wyatt, S.; Henwood, F.; Miller, N., y Senker, P. (eds.) (2001): *Technology and In/equality. Questioning the information society*. Londres: Routledge.

Young, J. R. (2001): «Does'digital divide'rhetoric do more harm than good?». *Chronicle of Higher Education*, vol. 48, n.º11.



Actores institucionales y sociales en las políticas sociales

Coordinador

Gregorio Rodríguez Cabrero

Autores

Vicente Marbán Gallego

Gregorio Rodríguez Cabrero

Ángel Zurdo Alaguero

5

Actores institucionales y sociales en las políticas sociales

1. Introducción 469

2. El Estado de bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo 471

3. El rol del Tercer Sector en el desarrollo social 487

4. Sociedad civil y Estado: procesos de participación social y bienestar social 499

5. Conclusiones 515

6. Bibliografía 519

1 Introducción

En este capítulo se pretende dar cuenta de la naturaleza social de los actores institucionales y sociales en el desarrollo social de España durante los últimos años (básicamente desde el V Informe FOESSA de 1993 hasta la actualidad). En cierto modo se trata de una reflexión que continúa las conclusiones del capítulo 4 del VI Informe («Bienes y derechos sociales») en cuanto a los nuevos equilibrios institucionales y las consecuencias de la descentralización en la producción y distribución de bienestar. Pero también y al mismo tiempo trata de anticipar el capítulo 6 sobre el capital social y asociativo poniendo de manifiesto los marcos institucionales y materiales en los que se desarrolla el capital social.

Dos aspectos han sido tenidos en cuenta a la hora de elaborar el análisis y comprensión de la estructura y dinámica de los actores institucionales y sociales:

a) En primer lugar, la necesidad de realizar esta reflexión en el marco del Modelo Social Europeo (MSE a partir de ahora), ya que si bien la autonomía de los Estados de bienestar nacionales sigue siendo muy amplia sobre la base del principio de subsidiaridad, la conexión entre los países miembros mediante el aprendizaje y conocimiento mutuo, la realización de proyectos de lucha contra la discriminación y la exclusión social, así como el papel del FSE, han abierto un marco de *creciente de europeización de la política social española* tanto como *convergencia cognitiva como convergencia institucional.* En cuanto *convergencia cognitiva* (Guillén y Álvarez, 2004) ha ido cristalizando la idea y la percepción de pertenencia al llamado Modelo Social Europeo (definido este como concepción integrada de crecimiento sostenible, bienestar social e igualdad social y política). En cuanto *convergencia institucional,* el diálogo social es pieza cardinal en el diseño de las políticas sociales y de manera particular se ha consolidado la práctica de la cooperación entre el sector público y el Tercer Sector. Obviamente, se trata de un proceso de europeización en marcha (Fundación Alternativas, 2006) que se materializa como gobernanza abierta y flexible de agentes e instituciones para la mejora de la coordinación de políticas sociales en el espacio

europeo. La evolución del modelo social europeo, sobre todo después de la ampliación de diez nuevos países en mayo de 2004 (en realidad la Europa del Este), hacia formas de protección social básicas y la imposibilidad en la actualidad de construir marcos comunes robustos en materia de derechos sociales constituyen un primer contexto global que debe ser tenido en cuenta en cualquier reflexión sobre política social. En este sentido, el contexto europeo es interpretado como un conjunto de procesos de cambio en la naturaleza y estructura de la reforma social en el que junto a los ejes de desarrollo de los derechos sociales en los distintos contextos nacionales está teniendo lugar una reestructuración profunda caracterizada por la contención del Estado, la consolidación de formas mixtas de provisión, una mayor conexión entre protección y trabajo (activación) bajo formas de trabajo crecientemente flexibles y desarrollo de formas de gobernanza flexibles y difusas en las que el diálogo social y la movilización conviven con formas de individualización social y de participación instrumental en la sociedad civil.

b) En segundo lugar, el *marco institucional* de desarrollo de las políticas sociales se estructura como un *entramado mixto* en el que el Estado de bienestar sigue siendo una pieza central pero en fase de contención; el desarrollo del Tercer Sector de Acción Social se desarrolla entre la colaboración con el Estado para la producción de servicios y ejecución de programas y la defensa de derechos sociales de los colectivos vulnerables en un contexto de ascenso del mercado que compite con el Tercer Sector de manera selectiva; finalmente, el entramado institucional se cierra con el ascenso del mercado como productor de servicios públicos y oferente de productos para las capas medias y altas de la población que completan o sustituyen la oferta pública de prestaciones sociales, así como con una interiorización creciente o individualización de los costes sociales del actual proceso de cambio económico y social. En cierto modo este entramado puede caracterizarse como «sistemas mixtos desorganizados» (Bode, 2006) en los que los modelos de coordinación/negociación son volátiles y heterogéneos en su organización y resultados, donde la distancia entre proveedores privados y el Estado y la sociedad civil se agranda y se precariza y donde, finalmente, la acción cívica se torna fluida y dispersa.

El entramado mixto español en concreto viene a ser un tamiz donde gobierno central, mesogobiernos y gobiernos locales interactúan con organizaciones sociales y empresas privadas y voluntariados diversos, como espacio de nuevas formas de gobernanza y de mayor complejidad institucional, fragmentación y diferenciación en las políticas sociales, así como de dificultades crecientes de coordinación institucional y territorial, aspectos todos ellos que constituyen elementos de partida en el análisis de los actores institucionales.

Sobre la base de estos dos presupuestos de partida —europeización abierta y flexible de las políticas sociales y entramado mixto de baja articulación social en el desarrollo de las políticas sociales— abordaremos en los siguientes epígrafes varios aspectos complementarios del marco institucional del desarrollo social: el papel del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en España y el papel de la sociedad civil en su doble dimensión institucional (desarrollo del Tercer Sector de Acción Social) y social (los modos de participación social en las políticas sociales).

2 El Estado de bienestar en el contexto del Modelo Social Europeo

En el V Informe FOESSA de 1993 se afirmaba que el contexto general europeo de desarrollo de las políticas sociales en la era de la tercera revolución neotecnológica y de la globalización era una intensa reestructuración del Estado de bienestar y una amplia reorientación ideológica que se traducía en «sistemas institucionalmente más mixtos (financiación pública con producción privada), socialmente más segmentados (diferenciación interna en cuanto a intensidad protectora) e ideológicamente más privatizados (reforzamiento del usuario consumidor frente al ciudadano de derechos)» (Rodríguez Cabrero, 1993). ¿Podemos afirmar que este contexto ha cambiado? La respuesta es que este contexto no ha cambiado y que, por el contrario, se ha consolidado y profundizado como consecuencia de la globalización, de la profundización de cambios ideológicos pro mercado y, sobre todo, de la ampliación de nuevos países en la UE, de forma que la oportunidad de desarrollo de los derechos sociales en los nuevos países miembros es compatible con la contención en la materialización de derechos sociales en el conjunto de la Unión. Bajo este nuevo proceso de reforma social no sólo cambian las formas de decisión política (mayor peso de la descentralización territorial y de los agentes privados) y de provisión (más peso del Tercer Sector y del mercado) (como veremos en el epígrafe 3), sino también las formas de articulación de la voluntad social y cívica y, por tanto, las formas de participación cívica que se individualizan y fragmentan, tal como veremos en el epígrafe 4. Si esto es así cabe preguntarse por las razones subyacentes a este cambio en profundidad que afecta a largo plazo a los cimientos de la reforma social. Para ello trataremos de establecer el inevitable contexto europeo de la reforma social y, posteriormente, trazar la senda sociohistórica reciente de nuestra reforma social democrática en la que necesariamente se inscribe el Estado de Bienestar y el desarrollo del Tercer Sector de Acción Social en España.

La idea básica que sostenemos en este capítulo de manera necesariamente tentativa es que el nuevo curso de la reforma social está pasando progresivamente del marco estable de los Estados de

bienestar nacionales —derechos sociales garantizados por una amplia acción colectiva renovada intermitentemente por movimientos sociales— a marcos más difusos compartidos por los países de la UE en los que la flexiguridad, la activación, la mayor conexión de los derechos sociales con la carrera laboral y la individualización del riesgo en un contexto de gobernanzas variadas y abiertas en las que la acción colectiva se troca en formas de acción individual instrumental.

2.1. La reestructuración permanente del Estado de bienestar en la UE: la contención en el desarrollo de los derechos sociales y el gobierno de las políticas sociales con especial referencia a la inclusión social

2.1.1. La reestructuración del Estado de bienestar en el Modelo Social Europeo (MSE)

Los países miembros de la UE tienen sólidas tradiciones de sistemas de protección social que arrancan del desarrollo de la reforma social en la era de la segunda revolución industrial y del desarrollo de la democracia de masas, consolidados en el período 1950-1980, hasta el punto de que dicha solidez y en conjunto ha hecho de los sistemas de protección social un complejo haz de instituciones que proporcionan estabilidad económica y política y son consideradas por los ciudadanos de la UE como parte de su identidad colectiva y radicalmente necesarias para la estabilidad y seguridad de su vida cotidiana.

La mayoría o casi todos los países miembros de la UE han aprendido, dicho en palabras ya clásicas de *Polanyi (1997: 323 y 344)*, que «la protección social es el complemento obligado de un mercado autorregulador» que debe ser regulado de forma que (la reflexión del autor se refiere a la década de los años treinta del pasado siglo) «dado que el objetivo de la intervención era restaurar la vida de los hombres y su entorno, darles una cierta *seguridad* en sus estilos de vida, dicha intervención tendía necesariamente a reducir la *flexibilidad* de los salarios y la movilidad del trabajo, a proporcionar estabilidad a los ingresos, continuidad en la producción».

Esta cita nos sirve de punto de partida para establecer la tesis tentativa de que la actual fase de reestructuración del Estado de bienestar, en cuanto institución central de la reforma social, desde Lisboa 2000 aproximadamente, supone ampliar la flexibilidad laboral y social compatible con una cierta seguridad que haga posible la economía del conocimiento. La combinación de flexibilidad y seguridad en el concepto de flexiseguridad nos proporciona una idea inicial de la ambigüedad ideológica y de la dualidad en el desarrollo del MSE. Desde el punto de vista formal, el MSE es la combinación de un crecimiento económico competitivo y sostenible con un grado de cohesión social elevado (Giddens, 2006). Desde una perspectiva real, el MSE expresa la tensión económica y política inevitable entre la centralidad del mercado, entendido como lógica «inevitable» dominante de la regulación social y económica, y el desarrollo concreto subordinado de las políticas de cohesión social.

Los Estados de bienestar del MSE, con su amplia variedad de regímenes de bienestar, han afrontado un proceso de reestructuración permanente a lo largo de los últimos veinticinco años, particularmente desde 1989 con el colapso de los regímenes de socialismo real. En realidad lo que se ha modificado en profundidad son los siguientes aspectos de las políticas sociales: la concepción ideológica-política sobre los derechos sociales (freno al principio y práctica de la ciudadanía social), recombinación de la presencia e influencia de las instituciones que definen un régimen de bienestar (Estado, mercado, Tercer Sector y estructuras familiares, con una creciente reorientación al mercado) y, finalmen-

te, una sustitución creciente de la percepción solidaria de la satisfacción de las necesidades sociales por otra que tiende a internalizar en los individuos los costes de la reproducción y del bienestar social.

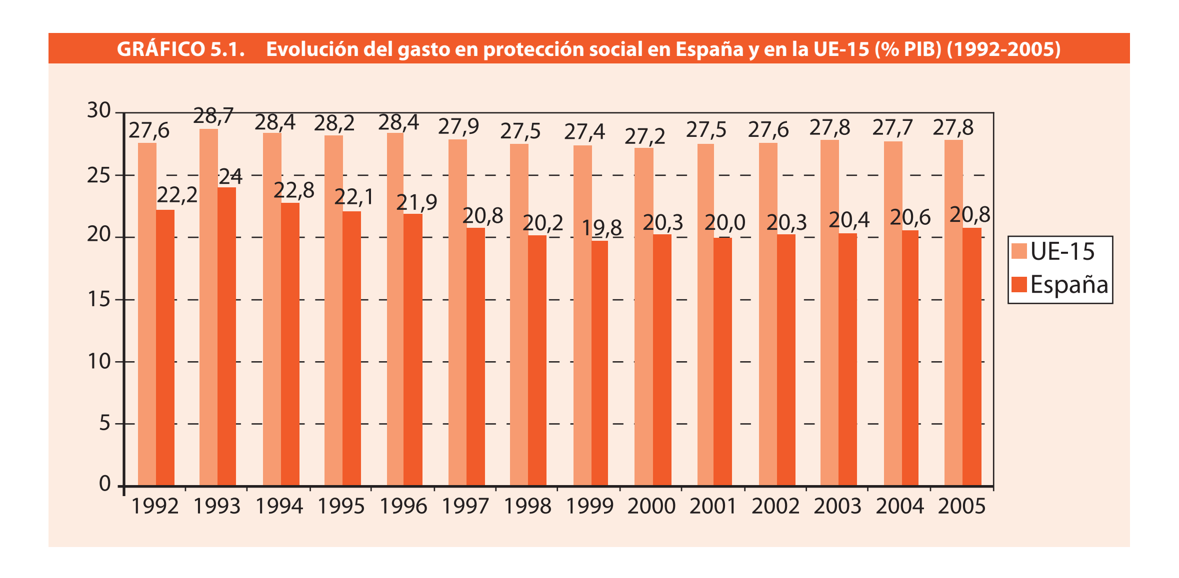
La extensión e intensidad de tales cambios han variado entre regímenes de bienestar y países miembros. De manera general, todo parece indicar que en el MSE interactúan dos tipos de fuerzas:

a) Por una parte, el peso de la tradición de los distintos regímenes de bienestar, si bien sometidos a intensos procesos de adaptación como consecuencia de nuevos riesgos sociales, la maduración de procesos sociodemográficos, cambios profundos en la estructura social y laboral, así como en la estructura ideológica. Todo ello ha producido, con obvias diferencias entre países, una ciudadanía debilitada y fragmentada a favor de la responsabilidad individual, como antes señalábamos.

b) Por otra parte, está teniendo lugar un proceso de convergencia relativa de los Estados de bienestar en materia de protección social bajo la lógica neoliberal (Taylor-Gooby, 2004) que se traduce en procesos de contención del gasto social y la transferencia a otros actores sociales y económicos de parte de dichas funciones y, en concreto, al mercado y al Tercer Sector, bien para abaratar costes, bien para descargar presiones sociales o ambas finalidades a la vez. En conjunto (véase Gráfico 5.1) se puede observar cómo entre 1992 (año anterior a la publicación del V Informe FOESSA) y 2005 ha tenido lugar una estabilización en los niveles de gasto social en la UE (15 países), incluido el caso español (en niveles comparados inferiores a la media de los 15 países). Si tenemos en cuenta que el factor demográfico tiene su propia inercia, cabe pensar que ha sido en el factor cobertura pero sobre todo en el de intensidad protectora donde han actuado las políticas de contención del gasto social dando paso a sistemas privados complementarios y fórmulas de gestión mixta o privada.

La ampliación de la UE en mayo de 2004 ha supuesto una nueva dinámica en los regímenes

GRÁFICO 5.1. Evolución del gasto en protección social en España y en la UE-15 (% PIB) (1992-2005)



de bienestar del MSE. Por una parte, antiguas estructuras bismarckianas se han reconstruido en los países del centro de Europa retornando a modelos clásicos de Seguridad Social altamente mercantilizados; por otra parte, en los nuevos países miembros el papel del mercado es extensivo e intensivo como consecuencia de procesos de transición específicos que basan en la atracción del capital y en los bajos costes salariales la vía rápida hacia el crecimiento, lo que sin duda empuja a la baja los salarios reales y la intensidad protectora en el resto de los países miembros. Como consecuencia de la combinación de las presiones de la mundialización, la redefinición de la convergencia económica interna y el dominio de las visiones neoliberales de las

políticas sociales, constatamos cómo los niveles de desigualdad y de pobreza relativa se estancan o tienden a elevarse. La exclusión social en un sentido amplio (laboral, de ingresos, multidimensional en suma) pasa al primer plano de las políticas de cohesión y lo que debería ser una política social común activa se convierte en política social común defensiva y descentralizada y fuertemente ambivalente.

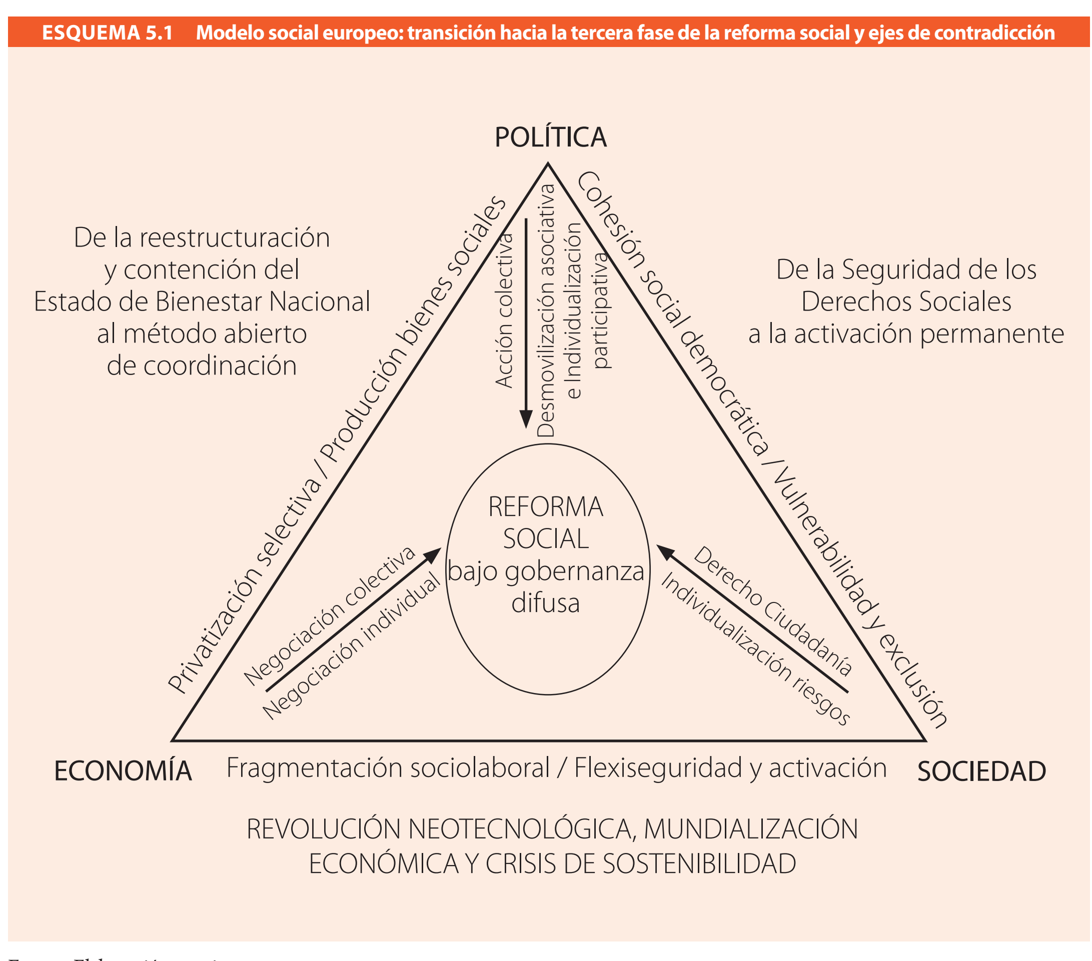
Es preciso recordar previamente que la política social tiene desde los orígenes de la UE una posición subordinada respecto de la política económica y monetaria. La llamada «dimensión social» del mercado interno europeo consiste fundamentalmente en la recreación de un contexto favorable a la movilidad de los factores productivos y a la mejora de la competitividad e incremento de la productividad del trabajo. Ello no supone afirmar que no existe un proyecto social europeo. Sucede que este proyecto social está sometido a la presión de profundas fuerzas económicas y políticas que hacen de dicho proyecto expresión de conflictos de intereses económicos y políticos muy diversos, a la vez que es un espacio social e institucional donde hoy se ensaya (y mañana se confrontará) la naturaleza de la reforma social del próximo futuro junto a otros campos de fuerza, como son el modelo de desarrollo económico y la distribución del bienestar en el mundo.

En la actualidad se puede afirmar sin exageración que estamos ante la realidad de un modelo histórico de desarrollo de políticas sociales de bajo protagonismo y subordinación institucional a la construcción del mercado único (excepción relativa fue el período Delors), calificadas por algunos autores como simple opción neoliberal frente a la que podría ser Europa del Bien Común (S. George, 2007) o erosión de la política social de Europa en el contexto de la reinterpretación liberal de los Estados de Bienestar europeos (G. Therborn, 2007). En realidad se ha abierto un campo de interpretaciones y debates provocados por una realidad socio-institucional ambivalente en el espacio de la política social común.

Por un lado, la confluencia reforzada entre la reestructuración de los Estados de bienestar nacionales y una política social común subordinada y «blanda» provoca y refuerza al mismo tiempo un modelo de reforma social en el conjunto de la UE caracterizado por una contención institucional y financiera de los diferentes Estados de bienestar ante las nuevas necesidades sociales emergentes del nuevo modelo productivo y, al mismo tiempo, por la construcción ideológica de la incertidumbre ante el futuro de la protección social (ejemplificado en la construcción ideológica catastrofista de los sistemas públicos de pensiones que no menciona nunca los costes fiscales y sociales de la transición hacia modelos privados), así como por la inevitabilidad de la asunción individual de los costes de la transición hacia un modelo económico en el que el mercado ocupa el protagonismo por excelencia frente a formas de responsabilidad colectiva. La neutralización aparente, contenida y a medio plazo de los inevitables conflictos sociales que este modelo provoca está aún por evaluar. La larga paz social europea no contempla los inevitables conflictos sociales que pudieran generar modelos que tienden a la minimización de la protección social y a la creación de sistemas privados de satisfacción de necesidades individuales en la medida en que alteran el sistema de legitimidad política de las democracias europeas. El modelo socioeconómico de la era neotecnológica está ya impactando en la estructura político-institucional (el freno al desarrollo del Estado de bienestar), pero al mismo tiempo esta estructura condiciona y limita dicho impacto si bien su alcance depende de la legitimidad de las instituciones de protección social y del curso del debate ideológico y mediático sobre la naturaleza de la reforma social. En el Esquema 5.1. hemos tratado de reflejar muy sintéticamente ese campo de fuerzas encontradas que caracteriza la construcción de la tercera fase histórica de la reforma social europea que viene a iniciarse tentativamente en torno a 1990. El llamado MSE es un modelo abierto a la construcción de un sistema virtuoso de cohesión social que garantice (que sea productivo y flexible) la consolidación de la nueva economía del conocimiento y, viceversa, que la economía del conocimiento garantice una cohesión social básica (seguridad). La lógica de la construcción institucional del modelo no se basa en proyectos coordinados de política social común, sino

sobre la base de la selección objetiva y de bajo perfil ideológico de las mejoras prácticas institucionales que hagan posible dicho círculo virtuoso en la era de la globalización.

ESQUEMA 5.1 Modelo social europeo: transición hacia la tercera fase de la reforma social y ejes de contradicción



Fuente: Elaboración propia.

2.1.2. La gobernanza ampliada y difusa de las políticas sociales europeas

La UE ha renunciado, siguiendo su tradición histórica desde 1957 y teniendo en cuenta el protagonismo de los Estados nacionales en política social, a liderar una política social común imperativa. Después de un período de transición (1993-1999), previo a Lisboa 2000, caracterizado por el estancamiento en el avance de las políticas sociales, se redefine el principio de subsidiaridad bajo la forma del llamado Método Abierto de Coordinación (MAC), que se basa en promover la convergencia ideológica y de prácticas de políticas sociales de forma muy descentralizada y con la amplia participación de la sociedad civil y, en concreto, el Tercer Sector. De este modo, no se desarrolla una política social desde el centro de la UE (algo que se considera incompatible con la primacía de la función económica del espacio europeo), ni tampoco se promueve una nueva responsabilidad de los Estados nacionales (situados ya en una fase histórica de contención del gasto y de la lógica interventora), sino un entramado flexible de gobiernos nacionales, regionales y locales junto con las ONG que promueven el aprendizaje y el diálogo social derivando la ejecución de las políticas sociales al nivel que

competa (normalmente el regional y el local). Así, la europeización de las políticas sociales es cognitiva: aprendizaje mutuo pero también, y en ello apenas se insiste, ideológica en la medida en que se difunden los nuevos patrones mentales en los que se establece un mix entre la práctica contenida de los derechos sociales de ciudadanía (inevitabilidad de un cierto descompromiso del Estado con los derechos sociales) y la traslación a los individuos de la responsabilidad de su avatar social (internalización de los costes del cambio). En este proceso se implica de manera activa a la sociedad civil europea, ya que en muchos sentidos el proceso de cambio consiste en que la retórica «sociedad del bienestar» asuma, en cuanto compuesta por individuos y organizaciones sociales, las nuevas fragmentaciones y vulnerabilidades sociales que el Estado asumía hasta recientemente de manera extensa e intensa, como se insistirá en el último epígrafe de este capítulo.

Dicho de otra manera, la política social común se apoya desde Lisboa 2000 en tres ejes:

a) Un *eje ideológico:* el de la ambivalencia social-liberal, concretado en el término flexiguridad, entre otros, pleno de interpretaciones contradictorias y cargado de eufemismos que al mismo tiempo tiende a velar o mixtificar la realidad de la estructura social emergente (cargada de exclusiones y de una creciente individualización culpable del fracaso social). El eje ideológico en cuanto campo de conflicto de intereses entraña la pugna latente, cuando no abierta, entre la inevitable *flexibilidad* que imprime la sociedad del conocimiento en una economía global a los mercados de trabajo y la necesaria *seguridad* que demandan los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos humanos (sociales y políticos). Pulsos y contrapulsos soterrados se ensayan en este campo de fuerzas ideológicas que no sólo es de aprendizaje mutuo, sino también de confrontación.

b) Un *eje político-institucional*: un gobierno de la política social descentralizado y difuso basado en el Método Abierto de Coordinación (Ferrera, Matsaganis y Sacchi, 2002; Jebsen y Serrano Pascual, 2005, 2006) en el que se renuncia al desarrollo de políticas sociales diseñadas y ejecutadas desde el centro de la Unión, como antes hemos dicho, para producirlas en distintos niveles y difundirlas a través de los diferentes vasos comunicantes de la sociedad civil y de los distintos niveles de gobierno. En el mismo sentido que en el caso anterior, lo que aquí se produce al mismo tiempo, dicho de manera esquemática, es un campo de ensayos de *nuevas formas de democratización* en el diseño y aplicación de las políticas sociales, lo que supone cauces renovados de participación cívica e institucional, pero también, y al mismo tiempo, una *difuminación de la responsabilidad en la toma decisiones*, una cierta opacidad o dificultad para identificar los centros de decisión y de responsabilidad, en suma, una mayor complejidad institucional cuyos costes deben ser evaluados. En cierto modo a mayor número de actores sociales mayor dificultad para producir una coordinación efectiva en el diseño y aplicación de las políticas. Además, no existe la seguridad de que los colectivos afectados estén realmente representados en el nuevo tipo de gobernanza y lo que se esté generando sean nuevas formas de corporatización y asimetría de la acción colectiva y de las políticas públicas en general.

c) Un tercer *eje socio-económico*: campo de fuerzas en el que pugnan las presiones en favor del crecimiento y la competitividad, rayanas a veces en el dumping social, y el desarrollo social a favor de la reducción de la desigualdad y de la pobreza, así como de nuevas formas de redistribución de la riqueza y de la renta. El llamado diálogo social es en el MSE el punto de encuentro de mínima conflictividad que concilia los dos ejes contradictorios del campo de fuerzas. En el caso europeo no cabe duda de que el diálogo social se ha revelado como una fórmula de conciliación de intereses contradictorios o, al menos, de minimización de los costes de la transición neotecnológica para el núcleo central de los técnicos y trabajadores cualificados y organizados, no así para los colectivos sin cualificación y trabajadores pobres que tiende a darse por perdedores en la estructura social emergente.

El MAC se ha aplicado progresivamente desde Lisboa 2000 a las políticas de inclusión social, al sistema de pensiones, sanidad y cuidados de larga duración, o protección social a las situaciones de dependencia, al mismo tiempo que a los Programas Nacionales de Reforma para el crecimiento y el empleo. El MAC es el medio por el que se pretende gobernar de manera virtuosa el crecimiento y la cohesión social. Así, en el Joint Report de 2005 se afirma que «un crecimiento económico y del empleo robusto es precondición vital para la sostenibilidad de los sistemas de protección social, avances para lograr elevados niveles de cohesión social junto a sistemas de educación y formación efectivos como factor clave para promover el crecimiento» (EC, 2005). Estrategias de reforma económica e institucional y modernización de los sistemas de protección social forman parte del objetivo de lograr un círculo virtuoso flexible y mutuamente aprendido entre competitividad y cohesión social.

En este nuevo contexto aparecen algunas ideas clave que por su doble significado o interpretación ambivalente deben ser tenidas en cuenta en el debate de las políticas sociales (EC, 2005, 2006, 2007).

a) La centralidad de la «elección individual» y de la diversidad de situaciones sociales y laborales como justificación de un sistema de protección social abierto a los logros individuales y a los incentivos efectivos al trabajo (Joint Report de 2005). El discurso de la cohesión social debe ser compatible con el auge de las demandas de las capas medias de diversificar la oferta de servicios y prestaciones. La ambivalencia en este caso reside en que se trata de articular la visión del logro individual y la visión de políticas de solidaridad como condición de un mínimo garantizado para las personas mayores, los colectivos en situación de riesgo o personas excluidas del bienestar colectivo.

b) La «efectividad» o productividad de las políticas sociales como condición de un crecimiento eficiente y una creación de empleo sostenida. Así, la promoción de la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos se garantiza a través de sistemas de protección social y políticas de inclusión social que sean al mismo tiempo accesibles, financieramente sostenibles, adaptables y eficientes, es decir, modelos de protección social universales que no generen una carga fiscal incompatible con el crecimiento económico, que se adapten a la nueva estructura social dando respuesta a los colectivos de elevada renta a la vez que garantizando un mínimo a los colectivos en riesgo o en situación de pobreza y, finalmente, que sean eficientes, si bien no se define qué sea la eficiencia de los sistemas de protección social.

c) La «activación a lo largo de ciclo vital» compatible con una provisión privada creciente en el ámbito de los sistemas de pensiones. En este caso se coloca la activación en el centro de los objetivos de las políticas sociales frente, supuestamente, a modelos tradicionales con tendencia a la pasividad de los perceptores de prestaciones sociales y se considera necesario el desarrollo de sistemas privados de pensiones para hacer viable la protección social de las personas mayores.

Con estos tres ejemplos —elección individual, productividad y activación—, a los que se podrían añadir otros, tratamos de señalar de manera tentativa la importancia del debate social e ideológico, más allá de la retórica de equilibrio entre intereses en pugna, que late en el diseño abierto de las políticas sociales europeas. Bajo este modelo se deja abierta la puerta a diferentes opciones si bien la evolución general hacia modelos contenidos de protección social y un mayor desplazamiento hacia la responsabilidad individual queda claramente marcada en los distintos regímenes de bienestar social. En cierto modo, la pluralización del debate en política social, para que del mismo emerja por aprendizaje mutuo la nueva síntesis social (seguridad) liberal (flexibilidad), no sólo pone de manifiesto la inmensa dificultad de la nueva conciliación sumidos en la vorágine de un nuevo modelo socioeconómico emergente, como señalaba hace tiempo el

sociólogo e historiador *Alfonso Ortí* (1995), sino que en cierto modo dicha pluralización ocluye el debate en profundidad, ya que los supuestos ideológicos de partida parecen ser en cierto modo indiscutibles: la panacea del mercado, la responsabilidad del individuo y la levedad de lo público, supuestos avalados por la fragmentación sociolaboral, la persistencia de la exclusión social y la contención y relativo desprestigio ideológico del Estado. De manera concreta, el MAC parece ocluir el debate ideológico-político al forzar retóricamente una síntesis ideológica bajo la que laten fuertes intereses en pugna y estrategias muy distintas a largo plazo, sino que también, y en cierto modo, difumina la responsabilidad en la toma de decisiones en política social y exige amplios esfuerzos de coordinación para su ejecución.

Dicho esto, puesta de manifiesto esta ambivalencia real pero también retórica del despliegue de las políticas sociales en el seno de la UE, no cabe duda de que el MAC es también una oportunidad para que la sociedad civil europea y sus organizaciones planteen sus estrategias ideológicas y programas de acción como vía de avance hacia la definición del marco conceptual estratégico de lo que puede ser la reforma social del futuro entendida como un avance en el desarrollo de los derechos sociales. Más allá de la ambigüedad calculada de las nuevas categorías conceptuales, como las antes mencionadas, no podemos olvidar que el espacio social europeo es una oportunidad para el desarrollo de los derechos sociales y de lucha contra la discriminación por razones de género, raza, procedencia nacional o situaciones de discapacidad, así como para el despliegue de nuevas formas de gobernanza y de participación social en las políticas sociales. En sus versiones más optimistas la estrategia de Lisboa 2000, relanzada en 2005, puede ser contemplada (Annesley, 2007) como una oportunidad de promoción de empleo para todos los adultos (mujeres, personas con discapacidad y personas mayores) compatible con prestaciones sociales de apoyo y no como una estrategia neoliberal adaptada a la UE. Tesis que parece reforzarse por hecho de que no se ha producido desmantelamiento alguno en los sistemas de protección social (Castles, 2004). Sin embargo, la construcción de la reforma social en la UE, si bien no puede ser contemplada con pesimismo en la actualidad, dados los frenos institucionales y políticos existentes, sí debe contrastarse con los latentes cambios ideológicos que expresan un conflicto real en la visión de las políticas sociales y avanzan incertidumbres y conflictos en torno a su naturaleza social en la actual fase de la mundialización.

2.2. El Estado de bienestar en España: elementos estructurales de desarrollo y nuevos sistemas de gobernanza

Es en el contexto de cambio profundo de la dinámica del MSE donde es preciso analizar el caso del régimen de bienestar español en el que un Estado de bienestar históricamente tardío ha afrontado desde la transición política un singular proceso caracterizado por: a) la tensión entre crecimiento del gasto social y una contención relativa; b) un proceso profundo de descentralización que afecta al equilibrio territorial y a la efectiva igualdad de derechos sociales; c) la transferencia al mercado de la ejecución de políticas públicas, siendo las políticas sociales un campo creciente de expansión mercantil (sanidad, educación, servicios sociales y, sobre todo, la vivienda), y d) finalmente, una transferencia al Tercer Sector del desarrollo de los programas y actividades que afectan a los colectivos vulnerables. Estos cuatro procesos no son lineales, son ambivalentes y con variadas dimensiones en relación con el desarrollo de los derechos sociales. Todo ello en el contexto de la plena inserción de España en la economía mundial y de adopción de un modelo de crecimiento a caballo entre la sociedad de la información y el desarrollo de

sectores productivos de baja productividad y fuertes fluctuaciones de empleo que generan elevadas tasas de paro y de precariedad sociolaboral.

Con el fin de comprender este complejo proceso, primero definiremos de manera muy sintética la naturaleza social del modelo de reforma social española reciente y, posteriormente, trataremos de comprender el mismo en el seno del MSE con especial referencia al MAC y la lucha contra la exclusión social.

2.2.1. Los rasgos estructurales del modelo español de Estado de bienestar

El Estado de bienestar español es la resultante de un largo proceso histórico de reforma social tardía que se reanuda en la década de los años sesenta del siglo xx —necesaria para impulsar y consolidar el proceso de modernización e inserción del capitalismo español en el sistema mundial—, se legitima a partir de la transición política mediante el apoyo tácito conjunto de la clase obrera industrial y las clases medias funcionales y, finalmente, se consolida a partir de la entrada de España en la UE en 1986, como un entramado institucional que responde al mismo tiempo al «principio de ciudadanía» (satisfaciendo necesidades como las de educación y salud, ingresos mínimos para una amplia mayoría de ciudadanos, si bien en este último caso con espacios de desprotección social por razones sobre todo de falta de coordinación de las políticas sociales) y al «principio de actividad» (pensiones contributivas, prestaciones por desempleo para los trabajadores ocupados y en paro), en un equilibrio cambiante en el que la mercantilización y la desmercantilización evolucionan al compás de los cambios en la estructura socioeconómica, en la representación parlamentaria y en las ideologías y percepciones de la sociedad.

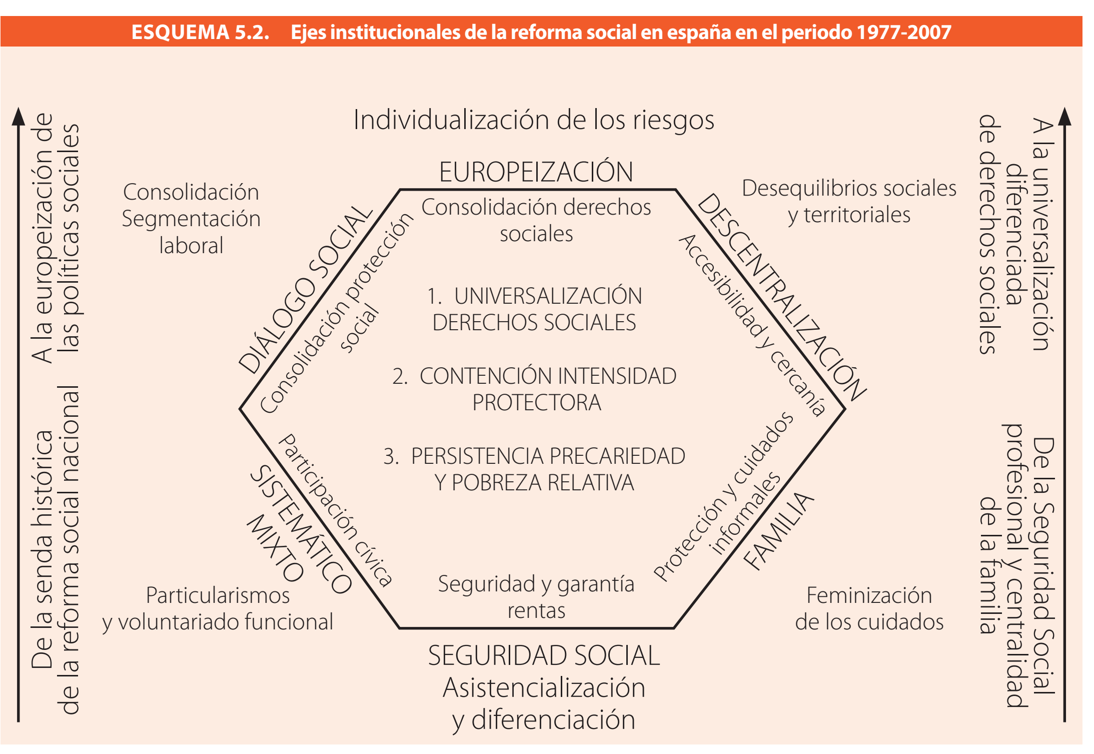
En los últimos treinta años se ha consolidado un Estado de bienestar [1] de tipo medio desde el punto de vista del gasto en protección social, que forma parte de un régimen de bienestar —calificable como de *mediterráneo sui generis* (Moreno, 2007)— en el que hasta hace dos décadas el Estado y las mujeres conformaban la estructura fundamental de la protección social. A este entramado básico se han unido en los últimos lustros el Tercer Sector Social (que ya tenía una existencia histórica propia precaria) y la oferta mercantil (en este caso en fase de claro crecimiento).

El régimen de bienestar español y, en concreto, el Estado de bienestar en cuanto pieza central del mismo, tiene unos rasgos institucionales propios que son reflejo de tradiciones de largo recorrido histórico (como es la Seguridad Social), pero también de cambios sociopolíticos y económicos recientes en los que ha cristalizado el modelo específico de protección social en el contexto cada vez más relevante de la integración de España en la estructura y dinámica de la reforma social de la UE.

La naturaleza *institucional* del régimen de bienestar español y su Estado de bienestar se puede caracterizar por seis rasgos básicos. Tres de ellos forman parte de nuestra historia social profunda si bien han evolucionado y adaptado a la reforma social democrática que se inicia en 1977 con el Pacto de la Moncloa, como son la centralidad de la familia, la naturaleza mixta de nuestro régimen de bienestar y el sistema de Seguridad Social como estructura profundamente relacionada con el mercado de trabajo. Los otros tres ejes institucionales forman parte de la nueva dinámica de la reforma social europea: descentralización de las políticas sociales, europeización de las políticas y diálogo social como instrumento de reforma. La diferenciación establecida sólo lo es a efectos expositivos, ya que la interrelación entre la historia social pasada y el presente es profunda y continuidad y rupturas se entremezclan continuamente. Consideremos a continuación el conjunto de ejes mencionados siguiendo el Esquema 5.2.

[1] Parte del análisis que sigue es deudor de un reciente trabajo (*Estado de bienestar y políticas sociales en España (1977-2007)* que aparecerá publicado por S. del Campo y J. F. Tezanos (directores) en Biblioteca Nueva (2008): España siglo xxi: La política. También del prólogo al capítulo 3 («Protección social y servicios públicos») del informe de UGT (2008): «2004-2008. Una legislatura del Diálogo Social».

ESQUEMA 5.2. Ejes institucionales de la reforma social en españa en el periodo 1977-2007



Fuente: Elaboración propia.

a) Los ejes institucionales de la reforma social histórica

• En primer lugar, hay que destacar la Seguridad Social como institución estructurante del conjunto de las políticas sociales. El origen histórico del Estado de bienestar son los seguros sociales ligados a la estabilidad y continuidad del mercado de trabajo y a la reproducción general de la fuerza de trabajo. Sigue siendo la institución por excelencia del sistema protector y particularmente en lo que se refiere al sistema de pensiones y de protección por desempleo e hijos. Su dimensión económica, impacto en la redistribución de la renta y lucha contra la pobreza hacen de ella una pieza cardinal de la reforma social. Además, su capacidad de extensión protectora por vía no contributiva desde 1983 en el caso del desempleo, a través de la atención sanitaria (1985), pensiones no contributivas (1990) y servicios sociales (desde 1985), ha demostrado su capacidad de adaptación al mercado de trabajo y a la nueva estructura social (envejecimiento, vulnerabilidad, pobreza), así como la necesidad de su perfeccionamiento y reforma permanente (ejemplo arquetípico es el Pacto de Toledo como compromiso institucional de reforma permanente del sistema de pensiones). Resulta obvio que el esfuerzo de extensión de la acción protectora, de universalización de derechos sociales, ha sido a costa de una intensidad protectora contenida, como luego señalaremos.

• El régimen de bienestar español ha sido históricamente *mixto*. La educación y la sanidad privada han tenido un peso importante, no digamos los servicios sociales (en la actualidad el 80% del empleo en este sector es privado). Igualmente, las mutuas han jugado un papel crucial en la gestión de prestaciones sociales. Este modelo mixto se ha consolidado y extendido en los últimos veinte años mediante la contención del Estado, la expansión del Tercer Sector y el crecimiento del mercado (en estos dos últimos casos y en gran medida al amparo del Estado). Un sistema de producción mixta se ha consolidado en el seno del régimen de bienestar español como respuesta a varias presiones conjuntas: reducción del ámbito de la producción de servicios por parte del Estado, abaratamiento de costes y búsqueda de eficiencias, fallos públicos en la capacidad de respuesta ante los déficits de colectivos en situación de riesgo, respuesta a la demanda de servicios y prestacio-

nes de calidad de las clases medias funcionales y nuevas clases medias patrimoniales en ascenso, demandas de participación social o cívica en las políticas públicas, entre otros, como veremos en el epígrafe siguiente.

Este modelo histórico mixto aparentemente ocluido por la sobrepresencia ritual del Estado bajo el franquismo tardío —en realidad un espacio de corporativismos y particularismos incrustados en el seno del mismo— se ha visto impulsado y consolidado al actuar en su favor la corriente de la integración económica y política europea, la reconstitución de la sociedad civil y la legitimidad social y mediática del mercado. Este entramado reconstituido ha generado la necesidad de una nueva gobernanza, formas de negociación corporativa y pugna por los recursos que deben ser tenidos en cuenta cuando se valora la eficacia de las políticas sociales. La pluralización de las políticas sociales genera nuevas formas de decisión y participación, pero también multiplica los actores, como antes decíamos al referirnos al MSE, y las pugnas por los recursos y el protagonismo, lo que necesariamente se traduce en ganadores y perdedores.

- Finalmente, el régimen de bienestar español se ha basado en la centralidad de la *familia, de las mujeres* en concreto, en la reproducción social en general y de los cuidados de niños, personas en situación de discapacidad y personas mayores. Los límites en el presente de este recurso aparentemente inagotable y sin apenas coste para la sociedad y el Estado, no así para las mujeres (de manera directa y como coste de oportunidad), está en la actualidad sometido a cambios profundos por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y los cambios en la naturaleza y funciones de la estructuras familiares. Nuevas formas de solidaridad familiar junto a nuevas formas de socialización del riesgo y privatización de los mismos están cristalizando en la actualidad. Formas mixtas de nuevo tipo en las que la solidaridad de la familia y las ONG, la responsabilidad individual y el compromiso del Estado se funden en nuevos equilibrios (como, por ejemplo, la ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia). De este modo, en el régimen de bienestar en proceso de cambio la familia sigue teniendo un papel central compartido como siempre con el sector público, ahora menos comprometido, y trasladando al individuo una mayor responsabilidad de su bienestar personal sin que por ello, insistimos, la mujer y la familia dejen de asumir el grueso de la carga de la reproducción social y de los cuidados personales.

b) Los ejes institucionales de la reforma social del presente:

- En primer lugar, hay que destacar un extenso e intenso proceso de *europeización* de las políticas sociales tanto en el aspecto cognitivo, señalado por Guillén y Álvarez (2004) y Jepsen y Serrano (2006), como en el de las prácticas institucionales guiadas bajo el principio de subsidiaridad, al igual que ha tenido lugar en otros países del sur de Europa (caso de Italia, Graciano, 2004). La disciplina financiera y el equilibrio de las cuentas públicas se constituyen en elementos previos a la constitución de una sociedad cohesiva en la que la inclusión laboral activa y cualificada de los ciudadanos sea la vía para garantizar el éxito de la sociedad neotecnológica y del modelo europeo competitivo de globalización. Se trata no tanto de desmantelar el Estado de bienestar, profundamente enraizado en las democracias europeas, sino de adaptarlo a las exigencias de la mundialización conteniendo su expansión y trasladando una parte de sus compromisos a la sociedad y sus miembros. Los derechos sociales, su materialización, exigen ahora una responsabilidad ampliada de la sociedad civil y de los individuos que la conforman. De ahí el paso pretendido del Estado de bienestar (espacio de materialización de los derechos sociales) a la sociedad de bienestar (espacio de oportunidades para los individuos activos y competitivos). La europeización de las políticas sociales ha supuesto la consolidación del Estado de bienestar español al mismo tiempo que la asunción de la nueva filosofía de la reforma social emergente, como son la flexiguridad, la productividad de los sistemas de protección social y la apertura de la producción y gestión de servicios al sector privado, no lucrativo y mercantil.

- En segundo lugar, el modelo europeo tiende a multiplicar los actores sociales e institucionales y potenciar un modelo descentralizado de política social que en el caso de España se refuerza por la tensión interna que provoca en el Estado de las Autonomías las tensiones nacionalistas. La descentralización del Estado de bienestar ha transferido a las Comunidades Autónomas la casi totalidad de la ejecución del gasto social, en educación, sanidad y servicios sociales lo que ha supuesto aproximar los servicios y prestaciones a los ciudadanos y una mayor capacidad de innovación y reforma en los servicios de bienestar. Sin embargo, y al mismo tiempo, ha generado problemas de desequilibrios territoriales y de coordinación en las políticas sociales, al igual que en otros regímenes de bienestar europeos (EC, 2007). Innovaciones en el sistema de gobernanza, multiplicación de actores, proximidad son valores de un sistema que al mismo tiempo afronta problemas de equidad y equilibrio territorial

- Finalmente, el modelo español de políticas sociales tiene una de sus instituciones fundamentales en el Diálogo Social. Este no es sino un sistema de concertación de políticas sociales que compensa relativamente los procesos de fragmentación del mercado de trabajo. Mediante el diálogo social los sindicatos consolidan las prestaciones sociales ya existentes o defienden otras nuevas de forma que la seguridad compense la flexibilidad demandada por las organizaciones empresariales. En realidad, el diálogo social, iniciado como tal en 1977 en el Pacto de la Moncloa, se consolida a partir del Pacto de Toledo de abril de 1995 después de varios conflictos y huelgas generales (1985, 1988, 1993) en los que la protección social estaba en el centro de los mismos (huelga general de 2001). El contexto europeo (Lisboa 2000) y un crecimiento del empleo desde 1997 hasta 2007 han favorecido el diálogo social, no exento de tensiones, cuyos contenidos y formas variarán una vez adentrados en la actual crisis económica del modelo de crecimiento de los últimos diez años, agravada por la crisis financiera y de materias primas internacional. Hay que señalar que el diálogo social, exitoso en materia de protección social (pensiones, desempleo, dependencia), como luego veremos, gira en torno a la población laboral relativamente estabilizada o con niveles de precariedad relativos. Colectivos en situación de exclusión, y personas con discapacidad tienen aún una baja representación en el diálogo social que tiene que ser compensado mediante la acción de las organizaciones voluntarias u ONG.

La adaptación del entramado institucional histórico de políticas sociales y la emergencia del nuevo conglomerado constituyen la base mediante la que el modelo socioeconómico español y su régimen de bienestar tratan de conciliar, no sin tensiones y conflictos, dos objetivos: desarrollo social (desarrollo de los derechos sociales y redes de seguridad social) y adaptación competitiva a la mundialización (con sus demandas de flexibilidad laboral, adaptabilidad a los cambios, organización, productividad del trabajo y rentabilidad del capital), es decir, la lógica de la construcción de los derechos sociales y la lógica de la mundialización neotecnológica. La consecuencia no ha sido sino una tensión que se ha traducido en una reestructuración permanente del Estado de bienestar y en un intenso debate ideológico (en buena medida latente) sobre la naturaleza institucional y objetivos a desarrollar por el sistema de protección social. El largo período de paz social y diálogo social de las tres últimas décadas ha supuesto no sólo la consolidación de las instituciones de protección social con amplios efectos positivos en el bienestar social y en la lucha contra la exclusión, sino también y al mismo tiempo un cierto, latente y persistente cuestionamiento ideológico del modelo por los grupos y clases favorables a su contención, reestructuración y privatización selectiva.

c) Resultados e impactos en el bienestar social

Desde el punto de vista de sus *resultados e impactos en el bienestar social*, el balance del régimen de bienestar y su Estado de bienestar es dual, con luces y sombras, como demuestra el conjunto del VI Informe FOESSA. Recordando y enfatizando en argumentos previos (Rodríguez Cabrero, 2004), ampliamente analizados en los últimos años (Navarro, 2005 y 2007; González Temprano, 2003; Gimeno Ullastres y González, 2003; Anisi, 1995), el impacto social del Estado de bienestar se puede caracterizar como sigue:

a) En primer lugar, por una creciente *universalización* de servicios (sanidad, educación) y prestaciones (pensiones, desempleo, prestaciones por hijo), aunque incompleta y desigual en cuanto a protección por desempleo, protección de hijos, servicios sociales y rentas mínimas debido a la contención del gasto social, con un cierto repunte en los años 2005-2007 (con la mejora de las pensiones mínimas y el gasto en protección social a la dependencia). La *privatización selectiva* de la gestión de servicios (creciente en sanidad y superior al 80% en los servicios sociales) nos muestra un claro proceso de contención en la función estratégica del Estado en el desarrollo de los servicios sociales. Siendo esto importante no lo es menos, quizá incluso más aún, los *bajos niveles de coordinación* entre niveles de gobierno que lastran la puesta en marcha de nuevos derechos sociales (protección social a la dependencia) o dificultan otros existentes (sanidad) introduciendo distintos criterios de accesibilidad y, sobre todo, de intensidad protectora.

b) El logro de una amplia universalización de servicios y prestaciones, aunque incompleta, no es el principal déficit de nuestro sistema público de protección social. Nuestro modelo protector es de *baja intensidad protectora*, lo que dificulta la reducción de las tasas de pobreza relativa al mismo tiempo que desplaza a las clases medias y altas hacia fórmulas privadas complementarias de la acción protectora. El peso de las prestaciones económicas mínimas respecto de la renta familiar disponible per cápita ha sido decreciente en los últimos quince años, lo que se explica por un gasto social en unidades de poder de compra que está situado a elevada distancia de la media de los países miembros antes de la ampliación de mayo de 2004 (50,3% en 1980, 66,1% en 1993, 61,3% en 1997 y 68% en 2005). La ausencia de un sistema coherente y coordinado de prestaciones asistenciales en el sistema de protección social dificulta la efectividad de la lucha contra la pobreza (Arriba y Moreno, 2005; Arriba y Pérez Eransus, 2007). Finalmente, a esta dificultad de reducir la desigualdad y la pobreza se suman los déficits de eficacia en los servicios bien por su baja efectividad (por ejemplo, las elevadas tasas de fracaso escolar en educación), bien por la insuficiencia de su oferta (servicios sociales) a pesar, sobre todo en este último caso, de la creciente expansión de los últimos quince años.

c) Por último, el Estado de bienestar tiene una limitada capacidad para reducir la pobreza relativa y, sobre todo, lograr la erradicación de manera definitiva de la pobreza absoluta a pesar de la confluencia de una elevada creación de empleo en los últimos diez años y un crecimiento económico sostenido (García Serrano, Malo, Toharia, 2001; Laparra, 2002; Ayala, 2006). Lo que demuestra que ni el crecimiento económico es desarrollo social ni el crecimiento por sí solo garantiza una redistribución del bienestar si no va acompañada de políticas sociales eficaces que reduzcan las desigualdades personales y territoriales, tal como demuestra este VI Informe.

De este modo, y a modo de conclusión de lo antedicho, el reto del Estado de bienestar en los próximos años, al servicio de la racionalidad social y del desarrollo social en su más amplio sentido, consiste en avanzar en la universalización de los servicios y sistemas de garantía de ingresos, mejorar la intensidad protectora en términos de unidades de poder de compra, la mejora de la calidad de los servicios y, finalmente, reforzar la coordinación de las políticas sociales a nivel funcional y territorial como garantía del principio de igualdad efectiva de todos los ciudadanos.

2.2.2. El desarrollo de la reforma social en España y el papel del Tercer Sector de Acción Social en el nuevo modelo socioeconómico emergente

En el epígrafe precedente hemos definido el contexto institucional y material del régimen de bienestar en España. Hemos tratado de mostrar la combinación de un sistema institucional mixto y un sistema de materialización de los derechos sociales. Ambos están profundamente interrelacionados y expresan en muchos sentidos los cam-

bios en el modelo socioeconómico de España en los últimos treinta años. En este contexto, la pregunta sobre la articulación de actores en la reforma social española del futuro es obligada y, como parte de la misma, el papel del Tercer Sector. Avances en esta dirección se han hecho recientemente desde diferentes perspectivas (Rodríguez Cabrero, Arriba, Marbán, Salido, 2005; Arriba, Calzada y Del Pino, 2006; Tezanos y Díaz Moreno, 2006) poniendo de manifiesto que la dimensión institucional y política es un factor condicionante del modelo socioeconómico emergente y, por tanto, la reforma social futura no está predeterminada. Las posiciones de los actores, la movilización social y política y la legitimidad de las instituciones de bienestar modulan el ritmo y los contenidos de la reforma social.

Los actores sociales e institucionales, como hemos visto, se han ampliado en número y redefinido sus papeles de acuerdo con las tendencias europeas (proceso de europeización) y los cambios en el seno del régimen de bienestar español (procesos de descentralización, privatización y ascenso del Tercer Sector). La estrategia de Lisboa trató en 2000 y 2005 de retomar la senda de la política social común por la vía de la intervención «blanda», lo que implica ampliar el espacio de los actores y multiplicar las formas de colaboración y coordinación de políticas haciendo compatible al mismo tiempo los planes nacionales de reforma (crecimiento, empleo, competitividad en la ruta hacia la sociedad de la información) con los planes nacionales de inclusión social (garantizar la cohesión social). España se ha incorporado a esta lógica que combina el crecimiento del empleo y la cohesión social mediante la formulación de estrategias nacionales de empleabilidad y de inclusión social, lo que se denomina como estrategia conjunta (Presidencia del Gobierno, 2007). En este contexto cabe plantearse dos cuestiones: si la estrategia de Lisboa hacia la reforma social europea es una vía de reforzamiento del Estado de bienestar en España o, mejor si cabe, de los derechos sociales, y el papel del Tercer Sector en la conformación de las políticas sociales, sobre todo en las de inserción social.

- Respecto al primer aspecto, la investigación social en España ha puesto de manifiesto durante al menos los últimos diez años la contradicción existente entre un Estado de bienestar relativamente consolidado y con una elevada creación de empleo y la realidad del crecimiento de la desigualdad y de la persistencia de fuerzas exclusógenas que frenan la reducción de la pobreza relativa y de las situaciones de vulnerabilidad que frenan el desarrollo de los derechos sociales (Casas Mínguez, 2005). Los estudios sobre pobreza infantil debido a la insuficiencia y fluctuaciones de los salarios que reciben los sustentadores de los mismos (Ayala, Martínez y Sastre, 2006), la problemática de la exclusión del y en el empleo (Toharia, Albert, Serrano, Malo, Davia y Arranz, 2007) o la persistencia de la pobreza (Martínez, 2007) ponen de manifiesto la distancia real entre el discurso de la inserción social y la persistencia de la misma en la sociedad española. La profunda relación existente entre esta realidad y, a su vez, la base económica de la sociedad y sus mercados de trabajo, la estructura institucional o sistema de protección social y los recursos personales y familiares (Laparra, Obradors, Pérez Eransus, Pérez Yruela, Renes, Sarasa, Subirats y Trujillo, 2007) conducen el análisis social más allá de las situaciones de exclusión social para situarlo en el campo más general del modelo socioeconómico de inserción de España en la UE. Un modelo en el que, por una parte, España tiene unos márgenes de maniobra limitados por el predominio de una estrategia global europea de crecimiento y competitividad y, por otra, es dependiente de un modelo histórico propio de inserción subordinada en la división internacional del trabajo apoyado en un sistema de protección social de baja intensidad protectora.

- El Tercer Sector de Acción Social ha jugado desde la década de los años ochenta del pasado siglo un papel central en el debate social sobre la pobreza y la exclusión. La puesta en marcha de los Planes Nacionales de Inclusión ha estimulado la participación de las ONG en la elaboración y evaluación de dichos planes nacionales y autonómicos reforzando una gobernanza activa y abierta; la creación de redes y plataformas ha facilitado la interlocución social e institucional y, por tanto, potenciado la eficacia de la participación y la efectividad de los pla-

nes. Por otra parte, la importancia política de la lucha contra la pobreza ha favorecido el debate y la investigación-acción por parte de diferentes ONG (Renes, Lorenzo, Chahín, 2007) en un contexto de elevado grado de atomización de las ONG de acción social.

La presencia de las ONG de acción social en los planes nacionales, regionales y locales de inclusión se ha consolidado relativamente en los últimos tres años mediante la consulta y la intervención social. Se podría decir que su «voz» está siempre presente, además de colaborar ampliamente con el Estado en la gestión de proyectos y servicios a favor de la inclusión social (por ejemplo, el Programa de Subvenciones del 0,70 del IRPF o los proyectos de inserción de los Programas de Renta Mínima de las Comunidades Autónomas). Sin embargo, la atomización del Tercer Sector Social y una cultura de colaboración con el Sector Público no plenamente consolidada y sistematizada restan efectividad a las ONG en los planes de inclusión social. En este sentido, los planes de inclusión social son una oportunidad única para profundizar en la estructuración institucional de las ONG de Acción Social y fortalecer su papel de interlocutor social. De este modo, como se ha señalado en otra investigación específica sobre las organizaciones voluntarias (Rodríguez Cabrero, coord., 2003), el Tercer Sector de Acción Social se ha visto implicado activamente en la lucha contra la exclusión y en la defensa de los derechos sociales de los colectivos vulnerables, como una de sus señas de identidad. Ello ha reforzado su carácter institucional y acelerado su crecimiento económico y organizativo y, en consecuencia, ha consolidado su papel en la conformación de las políticas públicas de inclusión social junto con las Administraciones Públicas y los agentes sociales y empresariales.

Es preciso enfatizar el hecho de que la fortaleza institucional de las ONG de acción social en el campo de la inclusión y la pobreza se ha reforzado durante los últimos años mediante la creación de plataformas variadas y redes internas de colaboración en proyectos, así como a través de la integración de dichas plataformas en las redes europeas, lo que podría denominarse como la europeización cognitiva e institucional de las ONG españolas de inclusión social, aunque este proceso también ha influido en el conjunto del Tercer Sector y de la Economía Social.

¿Cómo puede definirse la aplicación de la gobernanza europea en las políticas sociales de España?: el impacto de la gobernanza abierta y difusa o aplicación del MAC en España desde el relanzamiento de la estrategia de Lisboa en 2005 puede valorarse a dos niveles, siguiendo el esquema precedente aplicado al conjunto de la UE: en términos de *conocimiento y aprendizaje* en materia de lucha contra la exclusión y como desarrollo de modos de intervención (gobernanza) y diseño de políticas concretas (políticas contra la exclusión).

En lo que se refiere al *conocimiento y aprendizaje,* el MAC ha tenido un desarrollo institucional importante en España a través del diálogo social y los planes de inclusión social. Los *Joint Reports*, el intercambio de experiencias y buenas prácticas, los *peer reviews* y la investigación social conjunta han favorecido lo que hemos denominado la europeización de la política social en España, particularmente en la lucha contra la exclusión, la igualdad de género, los cuidados de larga duración y las consecuencias sociales del envejecimiento y viabilidad del sistema público de pensiones. Simplemente, el desarrollo y mejora continua de los indicadores sociales de exclusión que permiten la comparación entre los países de la UE, así como los avances en el modelo de gobernanza en el ámbito de las políticas sociales constituyen un valor añadido notable en el conocimiento. Este reforzamiento cognitivo de las políticas sociales ha tenido lugar en su vertiente práctica: mejora de conocimiento y aprendizaje, pero es dudoso que ello haya tenido lugar en el debate ideológico en profundidad sobre la naturaleza de la reforma social en la medida en que España participa como socio del pragmatismo neutro y de la tendencia a la uniformidad ideológica ritual del conjunto de la UE que tiene lugar en la construcción de la política social común o agenda social europea.

En lo que se refiere al *diseño y aplicación de políticas sociales de inclusión*, generales o específicas para grupos sociales especialmente vulnerables, es donde es visible la europeización de la política social y la aplicación de modos

de gobernanza basados en la coordinación y cooperación entre Administraciones y entre estas y el Tercer Sector (MTAS, 2007). En este sentido, cabe destacar distintas políticas pro inclusión desarrolladas en España en los últimos años: políticas de protección social junto a políticas de igualdad de género e inserción de personas inmigrantes. El largo período de crecimiento de empleo ha favorecido el clima de diálogo social y de cooperación entre el Estado y la sociedad civil y, por tanto, se ha traducido en nuevas leyes que tratan de conciliar la llamada competitividad (flexibilidad) con la seguridad (mejora de la protección social). Los indudables avances sociales que ello ha permitido, en parte debidos a la propia Estrategia de Lisboa, aún no se han traducido, en lo que referente al gobierno de las políticas sociales, ni en un reforzamiento interno o articulación del Tercer Sector de Acción Social, ni en formas de cooperación estables entre este y el Estado (a pesar de los indudables avances que han tenido lugar en el diseño de los planes nacionales de inclusión social), ni en mejoras de la coordinación vertical y horizontal en el seno de las Administraciones Públicas.

Aunque, obviamente, se trata de procesos complejos de largo recorrido al final el conocimiento y la práctica en materia de política social deben ser juzgados por sus efectos a medio y largo plazo. La realidad es que la europeización de la política social en el caso de España, importante en el intercambio cognitivo y en el desarrollo de acciones conjuntas, adolece de dos déficits: por una parte, déficit en la ampliación del conocimiento e intercambio inmediato sobre política social a debates estratégicos ideológicos sobre la naturaleza futura de la reforma social que, sin embargo, están latentes e implícitos en los discursos y las prácticas institucionales, y, por otra parte, una escasa contribución a la mejora de la coordinación de las políticas sociales si bien no podemos olvidar que la descentralización de las mismas en el espacio europeo, positiva en muchos sentidos, como hemos señalado antes, debilita las políticas de coordinación en pro de una mayor racionalidad y equidad social y territorial.

En suma, el modelo social español de reforma social se ancla en la profunda tradición de un modelo mediterráneo de Seguridad Social, centralidad de la familia y escasa sociedad civil que ha transitado hacia una europeización dual de las políticas sociales en la que se funden una tendencia hacia la universalización relativa de los derechos sociales con la tendencia hacia la contención del Estado, la individualización de los riesgos, un sistema de producción de bienestar abierto a la empresa y el Tercer Sector y una gobernanza descentralizada y difusa. Todo ello asentado sobre una relativa y progresiva sustitución de la acción colectiva y la participación social por la responsabilidad y participación individual en las reivindicaciones, debates y desarrollo de las políticas sociales.

3 El rol del Tercer Sector en el desarrollo social

3.1. Dualidades y factores de convergencia del Tercer Sector europeo en el proceso de producción del bienestar social

El Tercer Sector (TS), sigue siendo un concepto discutible y discutido en la UE en la medida en la que responde a realidades sociohistóricas diferentes en cada Estado asociadas a procesos diacrónicos de democratización, a distintas tradiciones asociativas, benéfico-asistenciales o cooperativas y a la diferente intensidad de cada Estado de bienestar y sociedad civil. Lo que podría ser concebido como un TS en sentido amplio y dual, que incluye las entidades de la economía social (cooperativas, mutualidades…) y las entidades no lucrativas (asociaciones, fundaciones…) se traslada en cada Estado miembro a un visión parcelaria de su actividad con un distinto arraigo conceptual del TS. De este modo, el concepto de TS entendido como Economía Social está más arraigado en países latinos como Italia, Portugal o España, en países o regiones francófonas (Francia o Valonia Belga) y en otros como Irlanda o Suecia; en otros, la economía social «convive» con el concepto de sector no lucrativo (Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Grecia, Chipre, Malta, Letonia, Polonia y Reino Unido), y, por último, estarían aquellos en los que el concepto de TS estaría más arraigado al de sector no lucrativo, como los países germánicos (Austria, Alemania) y los países del Este de reciente incorporación a la UE en los que, refiriéndonos a estos últimos, las cooperativas gozan de poco prestigio al ser consideradas vestigios del anterior régimen (Chaves y Monzón, 2007).

Con todo ello entendemos que difícilmente podemos hablar todavía de un TS europeo, pero sí de unos factores comunes y de convergencia que se dan con distinta intensidad entre los diferentes Estados miembros. Estos factores refuerzan el rol del TS en el proceso de producción del bienestar social en la UE en la medida en la que influyen en su visibilidad como sector y en

su capacidad tanto consultiva y de interlocución con las instituciones europeas como de proveedor de servicios.

3.1.1. Institucionalización y vertebración del TS en redes

Estas diferencias en el espacio que ocupan, en los modos de organización y en la operatividad tanto de la Economía Social, comprendida entre el sector capitalista y el sector público y más laxa en cuanto al principio de no lucratividad, como del Sector no lucrativo, más laxo en cuanto al criterio de democracia interna e intermedio entre mercado y Estado, no han supuesto un obstáculo para la articulación en red del TS en la UE. Con todo, el TS mantiene las peculiaridades de cada ámbito sobre la base de una identidad común, como su génesis societaria o la orientación a necesidades de hogares e individuos y no de sus inversores.

La vertebración en red del sector a nivel de la UE (mencionado en el epígrafe anterior) está fortaleciendo su capacidad informativa y consultiva, conformándose como un sector institucionalizado, más cohesionado y con mayor capacidad de interlocución. Es, por un lado, una vertebración impuesta en un marco de mayor transparencia en las relaciones de las instituciones europeas con los representantes de intereses (COM, 2008, 323 final) que tendrá como resultado una mayor cohesión del sector en los procesos de consulta en la medida en la que se incita a grupos de interés, como las ONG, a registrarse para formar parte de las consultas organizadas y poder influir así en la formulación de las políticas y en la toma de decisiones de la UE. Dicho registro estaría vinculado a la declaración de información sobre sus objetivos, estructura y procedencia de la financiación y a su adscripción a un código de conducta, lo cual en buena parte dará cuenta de la representatividad y arraigo de las entidades en los distintos Estados miembros o de la experiencia probada en la gestión de proyectos.

Es, por otro lado, una vertebración necesaria y pragmática, ya que con ello se reducen los costes de transacción derivados de cualquier proceso de consulta con las instituciones europeas y se fortalece su capacidad de presión como grupo de interés en la supervisión y consolidación de las políticas sociales en la UE, contrapesando así el modesto peso consultivo que el Tercer Sector tiene en algunos Estados miembros en los que la consulta previa en la aplicación del Método Abierto de Coordinación relativa a protección social ha resultado ser decepcionante (Parent, 2008).

Ciertamente, esta vertebración en red del Tercer Sector no se da con la misma intensidad a nivel de la UE que en cada Estado miembro. Por ejemplo, el grado de vertebración e institucionalización del TS en algunos países del Este es inferior al del resto de Estados de la UE, bien sea por una deficiente experiencia en sociedad civil y en principios básicos de gobernanza, o bien por falta de cooperación dentro del propio sector (Randma-Liiv *et al.*, 2008).

Por otro lado, tal vertebración, con ser importante no alcanza todavía el ámbito de la codecisión en las políticas públicas y se limita a un diálogo más fluido y estructurado con la Comisión Europea en la definición de sus políticas a través de reuniones *ad hoc*, reuniones periódicas informales (por ejemplo, las reuniones bianuales entre la Comisión y la Plataforma de ONG sociales europeas), consultas formales especialmente con Social Economy Europe o la creación por el Parlamento Europeo del Social Economy Intergroup que opera como un observatorio de las políticas de la UE relacionadas con la economía social, tales como la protección social, el empleo, servicios de interés general o la responsabilidad social corporativas, entre otros aspectos.

Entre las principales redes representativas del sector destacan EAPN (European Anti Poverty Network), cuyo principal objetivo es influir en las instituciones europeas en el desarrollo e implementación de programas y políticas de inclusión y lucha contra la pobreza, o The Platform of European Social NGOs (The Social Platform), creada en 1995 y que engloba a más de 40 ONG, federaciones y redes transnacionales, entre las que se encuentra la propia EAPN o Cáritas Europa, y cuyos principales objetivos son la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad, la promoción de la democracia participativa y

de un diálogo más estructurado de la sociedad civil con las instituciones de la UE. Esta plataforma social a su vez se integra en Civil Society Contact Group que funciona de manera informal como nexo entre los representantes de las plataformas de ámbitos, además del social, de la cultura, el medio ambiente, la educación, los derechos humanos o la salud pública. En el espacio de la economía social destaca la Social Economy Europe (denominada hasta enero de 2008 como Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones [CEP-CMAF]) considerado, como el principal interlocutor de la economía social en la UE.

Recientemente, estas redes han desempeñado un papel especialmente activo en el fortalecimiento de la cuestión social en el Tratado de Lisboa no sólo tratando de influir en aspectos como la inclusión de una nueva cláusula social (art. 9), una base legal para las relaciones con la sociedad civil y las iniciativas ciudadanas (art. 8) o la protección de los servicios de interés económico general (art. 5b), sino también realizando propuestas para su implementación en la práctica.

Una valoración general del sector parece apuntar a que los cambios introducidos en el nuevo Tratado no son sustantivos, aunque sí suponen un positivo cambio de lenguaje con resultados inciertos como consecuencia, apuntamos nosotros, de un triple contexto: un contexto de anclaje neoliberal de la mayoría de los Gobiernos de la UE; la centralidad de las políticas que incentivan el crecimiento y el empleo en la estrategia de Lisboa revisada subordinando la cuestión social al objetivo prioritario de la competitividad (Levitas, 2007), y, por último, de la incertidumbre sobre el resultado de los referéndum sobre el «minitratado» y la sospecha de que dicho cambio de lenguaje puede suponer únicamente un adorno de escaparate para su legitimación, evitando así el fracaso en la ratificación del Tratado Constitucional, atribuido, entre otras razones, a su bajo perfil social.

3.1.2. Visibilidad institucional

Creciente visibilidad institucional, estadística y jurídica en la UE: la relación institucional entre el Estado de bienestar y el Tercer Sector no ha gozado de mucha visibilidad en la literatura histórica, política y sociológica, y en especial en los modelos teóricos más reconocidos del Estado de bienestar (Wilensky y Lebeux, Titmuss, Leibfried, o la célebre clasificación de Esping-Andersen), salvo hasta principios de los noventa en los que empieza a prestarse una mayor atención a los modelos que relacionan el Estado de bienestar y el Tercer Sector (Gidron, Kramer y Salamon, 1992; Kuhnle y Selle, 1992; Abrahamson, 1995; Sarasa, 1995; Salamon y Anheier, 1998; Kendall, 2001).

En lo que respecta a su reconocimiento institucional en la UE, en especial del ámbito de la economía social, no es nuevo sino que forma parte de un proceso desde finales de los ochenta con distintas Comunicaciones de la Comisión Europea o conferencias europeas sobre la economía social que se han ido consolidado en los últimos años. Este reconocimiento se plasma en distintas situaciones, como las siguientes:

1. Un trato especial a las OTS en la distribución del Fondo Social Europeo (Kendall, 2001).

2. Interpretaciones jurídicas favorables a este sector, como la del «caso Sodemare» en 1997, por la que el Tribunal de Justicia Europeo legitima en el derecho comunitario un trato diferencial para las entidades no lucrativas frente a las lucrativas en la provisión de servicios

3. Un nuevo Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea que facilita las actividades transnacionales de las cooperativas, su desarrollo en países sin estatuto propio (como Reino Unido y los nuevos miembros de la Europa central y oriental) (Chaves y Monzón, 2007) y la creación de nuevas cooperativas de personas físicas y jurídicas a escala europea.

4. El reconocimiento explícito a las OTS, en especial a la economía social, en el Consejo Europeo de 2000, así como en los Informes Conjuntos sobre protección social e inclusión social (European Commission, 2007), donde se menciona su potencial como un importante agente creador de empleo para personas de baja cualificación, personas con discapacidad y personas desfavorecidas que residen en remotas áreas periféricas y rurales.

5. Elaboración por la Comisión Europea de un *Manual de orientación para la elaboración de una cuenta satélite de las empresas de la Economía Social (cooperativas y mutuas)* (Chaves y Monzón, 2007).

6. La incorporación de un creciente número de ONG a distintos programas presupuestarios plurianuales de promoción de empleo (ADAPT) y de integración social y laboral (EQUAL).

Por el contrario, la retirada en los últimos año, de las propuestas de Estatutos de la Mutualidad Europea y de la Asociación Europea de la agenda de la Comisión, la interpretación que se deriva de algunas sentencias del Tribunal de Justicia europeo en las que federaciones y cooperativas pueden resultar contrarias a la libre competencia (Chaves y Monzón, 2007) o la deficiente información estadística sobre el TS Europeo dejan todavía muchos espacios de incertidumbre en el reconocimiento institucional del TS en la UE. Un reconocimiento instrumental a la vez que necesario, a veces disfrazado de democracia participativa, propiciado por su carácter prestacional y su capacidad para contribuir a equilibrar los tres ejes prioritarios en la lucha contra la exclusión en la UE: el acceso, calidad de servicios e (in)sostenibilidad financiera y de recursos humanos.

3.1.3. Prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción

El Tercer Sector ha experimentado en los últimos años un significativo crecimiento en la UE aportando en torno al 6% del empleo total de la UE con más de once millones de personas remuneradas, de las cuales algo más de siete millones trabajan en asociaciones (Chaves y Monzón, 2007). Buena parte de ese crecimiento hay que enmarcarlo dentro de la realidad dual que afronta este sector, en especial el de acción social, al ser considerado como una expresión de la democracia participativa de la sociedad civil a la vez que una extensión del Estado en la provisión de servicios.

CUADRO 5.1. Modelos de relación del TS y Estado en la UE en el proceso de producción del bienestar social

Esfera de la producción	Modelo de colaboración programática Modelo de concertación Modelo de coproducción
Esfera de la acción	Modelo corporativista Modelo de confrontación-negociación

Fuente: Elaboración propia.

Es en esta realidad dual donde se sitúan la mayoría de los Estados miembros de la UE, en los que podemos diferenciar distintos modelos de relación del TS con el Estado según se trate de la esfera de la producción-prestación de servicios o de la esfera de la acción-reivindicación (Cuadro 5.1).

En la esfera de la producción podríamos perfilar, aunque con distinta intensidad en los Estados miembros, diversos modelos que resumimos: un modelo de colaboración programática, donde la financiación pública tiende a vincularse a determinados proyectos de ONG frente a la financiación de actividades más generales; un modelo de concertación, de carácter competitivo en espacios de acción de mayor rentabilidad y cuyo concierto generalmente es conseguido por entidades del TS de gran tamaño o por el sector mercantil (Jenei y

Kuti, 2008), y no competitivos en el resto de situaciones, y finalmente un modelo de coproducción, que no de cogobernanza, que tiende a reproducirse en el ámbito de lo local (por ejemplo, un servicio de atención a domicilio entre el ayuntamiento y una entidad de voluntariado).

En lo relativo a la esfera de la acción, el TS se articula en la UE en torno a grandes redes que además de participar en distintos programas sociales europeos desarrollan importantes funciones de democracia participativa y reivindicativa hacia el apuntalamiento de un modelo social nacional y europeo (modelo de confrontación-negociación), o bien la reivindicación corporativa del papel del TS como máximo interlocutor de la sociedad y proveedor preferente de servicios sociales en complementariedad con el Estado (modelo corporativista).

Dentro de estos modelos se observa en la UE una prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción, es decir, de lo prestacional sobre lo reivindicativo (Kiviniemi, 2008), y por tanto de los modelos contemplados en dicho espacio. Esta prevalencia de lo prestacional entendemos que ha venido propiciada por diversos factores: 1) un incremento en las demandas ciudadanas asociadas a la existencia de nuevos riesgos sociales; 2) a factores demográficos, así como a cambios en la estructura social relacionados con el alcance del Estado en la provisión de bienestar; 3) la mercantilización selectiva de espacios de acción social potencialmente rentables, auspiciada actualmente por el anclaje de una mayoría de gobiernos de corte más neoliberal en la UE, 4) así como a la reafirmación de las clases medias y de su capacidad como sociedad civil de autoproveerse y de proveer servicios a la comunidad más allá del Estado (Anheier, 2002).

La realidad dual de las funciones de reivindicación y democracia participativa y su papel como extensión del Estado en la provisión de servicios está generando tensiones internas en las propias organizaciones de la UE sobre la concomitancia de ambas funciones y la instrumentalización del voluntariado (desplazamiento del voluntariado de acción por el de producción), pero también tensiones externas derivadas de la contradicción que supone para las entidades del TS la reivindicación de determinados aspectos cuyo reconocimiento les enfrenta a quien en gran medida les financia, en muchos casos las administraciones públicas.

Esta tensión entre el modelo de reivindicación-confrontación y el de colaboración programática está propiciando un incipiente debate en algunos estados de la UE sobre cómo compatibilizar la financiación pública de las OTS con la independencia del Estado. Algunas experiencias en este sentido, tales como el «sistema 1%» o el «Fondo Civil Nacional», que hacen depender la asignación y distribución tributaria directamente de los ciudadanos[2] podrían resultar eficaces para resolver dicha tensión, si bien suponen a nuestro entender la constricción del papel redistributivo del Estado, un alto riesgo de localización de la donación y un desequilibrio entre recursos y necesidades bajo una lógica distributiva sustentada más en el propio márketing de las entidades que en el criterio de necesidad.

3.1.4. Hibridación organizativa

En cierta forma como consecuencia de la creciente demanda de servicios sociales, del predominio de lo prestacional en las organizaciones del TS y del énfasis en la UE en el fomento de la inclusión «activa», están proliferando en los últimos años en los distintos Estados miembros de la UE y en sus legislaciones organizaciones «híbridas» (Evers y Laville, 2004a) que reúnen algunas características de las dos ramas del Tercer Sector (economía social y sector no lucrativo), así como del Estado, el mercado

[2]
Esta iniciativa se introdujo en Hungría en 1997 y se está aplicando también en Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia (Jenei y Kuti, 2008). Con este sistema el ciudadano destina el 1% del Impuesto sobre la Renta a la ONG que decida siempre y cuando esté certificada, sea independiente (que no apoye o esté vinculada a ningún partido político), no tenga deudas fiscales y cuando los costes administrativos derivados de la donación no superen la cantidad donada. Hasta el año 2003, si se decidía no asignar el 1%, esa cantidad iba a la financiación general del Estado, pero desde ese año se destina a un «Fondo Civil Nacional» que distribuyen los representantes de las entidades del Tercer Sector elegidos democráticamente (quedan excluidos de este reparto de fondos los partidos políticos, sindicatos, patronales, la Iglesia y las ONG inactivas o con menos de un año de actividad).

y la sociedad civil. Son híbridas en su modo de gobernanza y en sus fuentes de ingresos, combinando en una misma organización *stakeholders* y fuentes de financiación muy diversas. Son, por tanto, entidades *multistakeholders,* ya que entre sus miembros se encuentran agentes tan variados como los usuarios, voluntarios, personal contratado o los socios fundadores, y las tomas de decisiones no se basan en la propiedad del capital.

Pueden tener exenciones fiscales y contar con voluntarios, se financian con subvenciones y donaciones, y sobre todo con la venta de bienes y servicios en el mercado, lo que las aproxima a una entidad mercantil tanto en la asunción de riesgos económicos como en sus prácticas de gestión (orientación al resultado, sistemas de rendición de cuentas y la búsqueda de la excelencia en la gestión).

Conocidas arquetípicamente como empresas sociales, se diferencian, por ejemplo, de las cooperativas en su orientación a la comunidad en su conjunto y al interés general y en la diversidad de *stakeholders* y de las asociaciones en el riesgo económico asociado a sus actividades productivas.

Este fenómeno está siendo promovido en las legislaciones de distintos Estados de la UE cuyo aspecto común en la mayoría de ellas es la limitación de estas organizaciones para distribuir beneficios, su carácter *multistakeholder* y una amplia democracia interna en la toma de decisiones. Algunos ejemplos son Bélgica, donde se introdujo en 1995 una legislación sobre «empresas con propósito social», otra en Portugal en 1998 sobre las «cooperativas de solidaridad social», Francia en 2002 reguló las «cooperativas de interés colectivo», en el Reino Unido en 2004 las «empresas de interés comunitario», y en España recientemente la Ley de Empresas de Inserción (Ley 44/2007).

Un ejemplo de su diversidad es la financiación de las empresas sociales en el ámbito de la integración laboral, en la que, por término medio en la UE, el 53% son ingresos propios por ventas de bienes y servicios (1/3 de las cuales proceden de acciones sociales), un 38,5% de subvenciones directas e indirectas y un 8,5% de donaciones voluntarias (Nyssens, 2008)

En la actualidad, estas organizaciones híbridas se están introduciendo en los servicios sociales personales y de proximidad (Kerlin, 2006), si bien su creciente protagonismo dentro de la UE se centra en el ámbito de la integración laboral, en cierta forma debido a la relación existente entre su carácter prestacional y el énfasis en la activación laboral como instrumento de inclusión social.

3.2. El rol del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en el desarrollo social en España

3.2.1. Procesos de cambio europeos en el TS español

Los procesos de cambio descritos en el TSAS europeo tienen su particular reflejo en el TSAS de acción social español. En primer lugar, al igual que en la UE, el rol del TS en el desarrollo social en España no puede explicarse sin atender a su institucionalización y vertebración en redes, la cual se empieza a producir en España a partir de diversos hechos concretos: la incorporación de las entidades voluntarias a las tareas desarrolladas desde 1985 por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la creación de un órgano consultivo como la Coordinadora de ONG de Intervención en Drogodependencias (Casado, 2003); las subvenciones del 0,52 del IRPF (0,7 en adelante) a finales de los ochenta, o la creación en 1999 del Consejo Estatal de ONG de Acción Social como un foro de encuentro y de carácter consultivo para las políticas públicas de acción social.

La articulación del sector en red no es un fenómeno nuevo, si bien se está consolidando en los últimos años. Buenos ejemplos son la Plataforma de ONG de Acción Social en el ámbito del sector no lucrativo y CEPES del ámbito de la Economía Social. La primera, constituida en

2000, integra a 25 ONG, federaciones y redes de ámbito nacional, entre las que se encuentran por ejemplo, la ONCE, Cáritas, EAPN España, Cruz Roja o el CERMI, y que se integra en organizaciones internacionales como la mencionada Plataforma Social Europea o el Comité Europeo de Asociaciones de Interés General. La segunda, CEPES (Confederación Empresarial Española de Economía Social), integra a 25 organizaciones del sector de la economía social (cooperativas, sociedades laborales, mutualidades, empresas de inserción y centros especiales de empleo).

Esta vertebración en red del sector ha fortalecido su capacidad de negociación con el Estado al articular la «voz» del sector y reducir con ello los elevados costes de transacción derivados de cualquier proceso de interlocución entre distintos agentes. No obstante, esta capacidad de negociación no puede explicarse únicamente por el «recurso a la voz» del sector, sino también, y en mayor medida, por su capacidad instalada en la provisión de servicios [3].

De este modo, una parte importante de su contribución al desarrollo social se debe a la prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción. Aunque ambas no son un juego de suma cero [4] ni se dan por igual en todos los ámbitos de acción ni en todos los modos organizativos, sí es particularmente intensa en el ámbito de lo social, tal y como pone de manifiesto el sondeo CINDES, según el cual en un 83% de las entidades sociales predomina la prestación de servicios (Rodríguez Cabrero, 2006).

En cierto modo, podríamos afirmar que, aunque es un fenómeno que arranca desde principios de los noventa, en la actualidad las entidades del TS, y en particular las de acción social, están instaladas en una «jaula de producción» fruto de su marcado carácter prestacional de la que la mayoría de las veces refuerzan los «barrotes» demandando mayor protagonismo en la provisión, mientras que en otras, las menos, usan la «llave» para salir al espacio reivindicativo. Esta infrarrepresentación de la acción sobre la producción, en cierto modo, tiene que ver con la mayor visibilidad de la prestación de servicios en comparación con una vertiente reivindicativa puntual y adormecida, que no anestesiada, que escasea en su nivel intermedio al desarrollarse de manera silenciosa tanto desde abajo, fundamentalmente a nivel local a través de las asociaciones vecinales, como desde arriba, a través de grandes redes y plataformas cuyas reivindicaciones suelen plantearse directamente a los responsables públicos.

Por otro lado, prevalece la prestación de servicios porque en ella está, o ha estado, su crecimiento organizativo, por encima incluso de su propio desarrollo social, propiciado por un incremento en las demandas ciudadanas asociadas a la existencia de nuevos riesgos sociales, un Estado de bienestar en lenta retirada y con un alcance limitado para atender dichas demandas o por el establecimiento de cuasi-mercados en espacios de acción social potencialmente rentables en los que el TS tiende a competir profesionalizando y reforzando sus estructuras de producción de servicios.

En cierta forma como consecuencia de los dos factores anteriores (institucionalización-vertebración en redes y su carácter prestacional), el TS ha experimentado en los últimos años un significativo crecimiento, como ponen de manifiesto diversos estudios recientes: en el ámbito de la economía social, las cooperativas, mutuas y otras entidades similares han pasado de las 35.700 estimadas en 2001 a 48.545 en el año 2005, creando más de 870.000 empleos en el conjunto del Tercer Sector (la mayoría en cooperativas y 380.000 en asociaciones), lo que nos situaría en la quinta posición del ránking europeo, después de Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia, en la segunda en empleo generado en cooperativas y en el sexta lugar en empleo creado en asociaciones (Chaves y Monzón, 2007).

En el ámbito del sector no lucrativo, entre 1995 y 2002 se ha pasado de 253.000 asocia-

[3]
En este sentido, siendo consciente de la incorrección de la pregunta ¿qué ejercería más presión al Estado en un proceso de negociación con el Tercer Sector?, ¿manifestaciones multitudinarias o una «huelga» en la provisión de los servicios por las entidades del TS?

[4]
La prestación y la reivindicación tampoco son compartimentos estancos, de hecho puede suceder que cuando el movimiento asociativo desempeña funciones de reivindicación a la vez está «prestando un servicio»: está prestando su voz y un espacio de socialización a la ciudadanía para canalizar sus demandas. Y, lo contrario, cuando una entidad no lucrativa empieza a prestar un servicio no ofertado en los otros sectores, a la vez está «reivindicando» que dicho servicio en algún momento sea ofertado por el sector público: no son pocos los casos en los que servicios ofertados por la iniciativa social han pasado a serlo por la Administración pública.

ciones y fundaciones a más de 360.000 (las de acción social de 7.922 a 9.929), los voluntarios han aumentado un 43,5% (1,76 millones de voluntarios) y el empleo remunerado equivalente un 46 % (llegando a 692.336) (Ruiz de Olabuénaga, 2006).

En lo que se refiere a otro de los procesos de cambio, la hibridación organizativa, también se está produciendo en España aunque no de manera invasiva a todo el Tercer Sector, como consecuencia del auge de las políticas de activación laboral en la lucha contra la exclusión y de nuevas formas empresariales de intervención más allá de la empresa convencional (Salinas, Rubio y Cerezo, 2001). Un modo organizativo en expansión son las empresas de inserción, cuya hibridación se expresa en la diversidad de formas jurídicas (el 61% son sociedades limitadas; 12% son cooperativas y el 20% son asociaciones y fundaciones), presencia de voluntarios (en el 45% de la EI) y diversidad de cartera de clientes (el 36% la empresa privada, el 30% la Administración pública —sobre todo local—, el 25% el Tercer Sector y el 9% los particulares) (Fundació Un Sol Món, 2007). Estas entidades están teniendo un creciente peso en la economía española con 189 empresas de inserción, de las cuales más de la mitad se han creado a partir de 2000 y más de 4.000 personas trabajando (Fundació Un Sol Món, 2007). Lo mismo sucede con su reconocimiento jurídico tanto a nivel autonómico como recientemente a nivel estatal con la aprobación en España de la Ley 44/2007 de Empresas de Inserción que, además de su reconocimiento legal a nivel del Estado posibilitará desarrollar una base común de actuación en lo relativo a transparencia y rendición de cuentas (García, 2008) así como afrontar nuevos retos como el impulso de los mercados sociales (Fantova, 2008) y las cláusulas sociales en los concursos públicos (Fundació Un Sol Món, 2007).

3.2.2. El TSAS en el desarrollo social en España

La emergencia de «nuevos» riesgos sociales, como la desigualdad de género, el envejecimiento, los cambios en la estructura familiar o la estigmatización sociocultural de determinados colectivos (inmigrantes, gitanos, ex drogadictos, ex reclusos, enfermos de sida ...), así como el valor añadido de las organizaciones del TS en términos de proximidad y multisectorialidad, están potenciando el papel de éste en el desarrollo social en España.

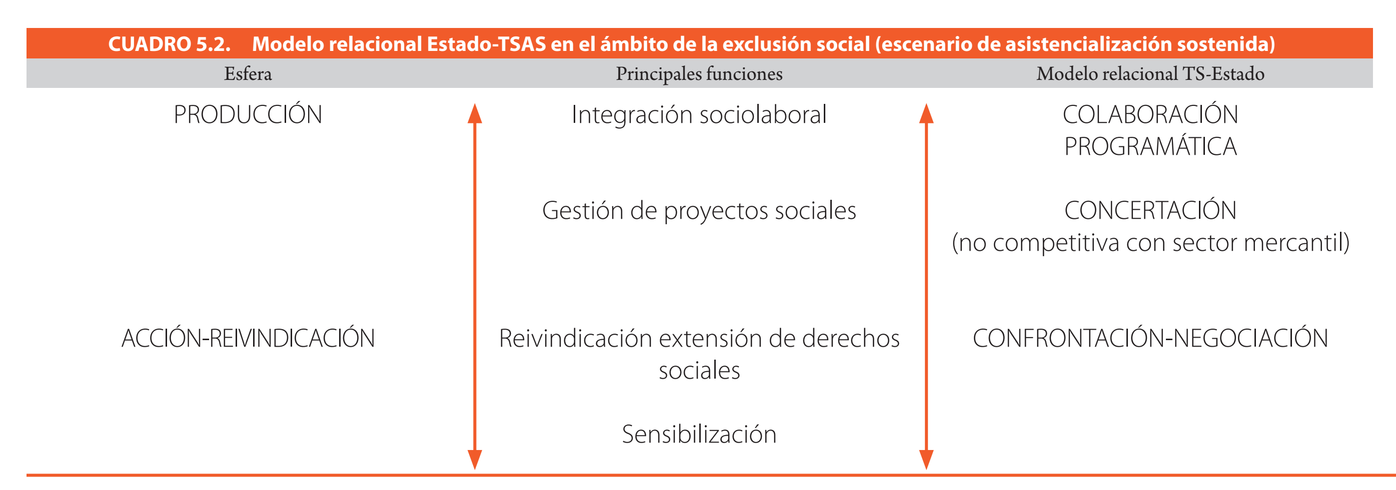
Dicho papel suscita recelos y complicidades varias tanto desde posiciones que consideran al sector como una extensión del Estado como de aquellas que lo consideran el «Caballo de Troya» del asistencialismo del Estado de bienestar. Sea cual fuere la consideración correcta, que no es el momento de valorar, entendemos que el TS se ha ido consolidando en los últimos años en un escenario de *asistencialización sostenida* de los servicios sociales en el que no se ha parecido sentir incómodo como proveedor «privado de la cosa pública» (Giner y Montagut, 2005), si bien en la actualidad afronta un nuevo reto, como es la *universalización selectiva* de determinados servicios sociales (los relacionados con la dependencia) en los que la prestación tiene que ser necesariamente garantizada en un ámbito de creciente rentabilidad y, por ende, de sustantiva competitividad.

Este escenario dual asistencial-universal es relativamente novedoso para las organizaciones del TSAS, y particularmente para las orientadas a la lucha contra la exclusión social y las centradas en la atención a personas mayores y personas con discapacidad. Las primeras se mueven en un ámbito marcadamente asistencial y transversal, de baja rentabilidad y con una provisión no lucrativa más desestructurada y dispersa. Las segundas se deslizan por un escenario de reciente universalización, de creciente rentabilidad y con un TSAS con una tradicional influencia y consistente capacidad instalada en la provisión de servicios.

a) El TSAS en un escenario de asistencialización sostenida: la exclusión social

El rol del TSAS en el ámbito de la exclusión social se ha visto fortalecido en los últimos años por factores diversos, como son la inci-

CUADRO 5.2. Modelo relacional Estado-TSAS en el ámbito de la exclusión social (escenario de asistencialización sostenida)



Fuente: Elaboración propia.

piente política de Estado en materia de exclusión social hacia los excluidos «más integrados» (aunque con un limitado alcance hacia los «más excluidos») (Pérez Eransus, 2003), la puesta en marcha de algunas iniciativas en esta materia desde determinadas CC.AA. (Laparra, 2004), el proceso del Método Abierto de Coordinación que ha conferido mayor legitimidad a las redes, de lucha contra la pobreza en la UE, en especial a EAPN, o la mención específica del rol de las ONG en el Plan Nacional de Acción en el plano consultivo y prestacional (EAPN-España, 2006).

Con todo ello, la relación del TSAS con el Estado en la lucha contra la exclusión social sigue siendo subalterna en la prestación de servicios y discreta en la participación en los análisis, planteamientos y en la gestión de las soluciones a nivel de política pública (López-Aranguren, 2004). Siguiendo el esquema europeo del Tabla 5.1, en el siguiente cuadro resumimos cómo en la práctica tal relación bascula entre la colaboración y la concertación con el Estado (esta última no competitiva con el sector mercantil) en lo relativo a la integración sociolaboral o la implementación de proyectos sociales y la confrontación-negociación en el ámbito reivindicativo (Cuadro 5.2).

Siguiendo este esquema destacamos cómo en la esfera de la producción, y particularmente en el ámbito de la integración laboral, las entidades del TS están contribuyendo a mejorar la empleabilidad de los colectivos socialmente más excluidos desarrollando itinerarios de inserción sociolaboral personalizados mediante Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo (veánse, por ejemplo, las experiencias de la Fundación ONCE, Cruz Roja Española, Cáritas Española, la Fundación Secretariado Gitano, la Fundación Luís Vives o la Fundación Diagrama). Un buen ejemplo es la colaboración de estas entidades en la gestión del Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación aprobado por la Comisión Europea para el sexenio 2000-2006, ampliado hasta 2008, hasta el inicio de la ejecución del nuevo Programa 2007-2013. Este programa está financiado con fondos públicos nacionales y de la UE, y con fondos propios de las ONG. Destaca la firma de 64.000 contratos de trabajo por cuenta ajena y la creación de 619 nuevas empresas por parte de personas en situación o en riesgo de exclusión laboral [5].

En cuanto a la gestión de proyectos y programas sociales para la inclusión social, tomando como ejemplo los programas financiados con la asignación tributaria del 0,52 del IRPF, observamos en la Tabla 5.1 cómo, junto a los programas dedicados a infancia y familia, migrantes y personas mayores, los programas para la inclusión social han sido los que han experimentado un crecimiento más significativo en lo que llevamos de década, a los cuales se dedicaron en la convocatoria 2007 casi 6 millones de

[5] En este programa Cáritas invirtió en 2007 más de 2 millones de euros en acciones de Orientación Laboral, beneficiándose 4.358 personas (Cáritas, 2007a).

Tabla 5.1. Importe de las subvenciones concedidas por colectivos en IRPF. Periodo 1989-2007 (€)

	CONVOCATORIA IRPF 1989		CONVOCATORIA IRPF 1996		CONVOCATORIA IRPF 1998		CONVOCATORIA IRPF 2001		CONVOCATORIA IRPF 2004		CONVOCATORIA IRPF 2007	
COLECTIVOS	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%	Importe de subvenciones concedidas	%
Infancia y familia	5.636.977	12,4	6.731.166	9,38	10.181.112	11,33	9.656.489	10,57	10.184890	10,73	12.250.424	12,0
Jóvenes			6.564.789	9,15	7.520.986	8,37	7.803.541	8,54	7.916.964	8,34	8.407.018	8,2
Mayores	13.996.266	30,6	17.057.835	23,78	18.622.600	20,72	19.569.836	21,42	20.358.451	21,44	23.983.786	23,5
Mujeres	3.639.867	7,9	6.480.648	9,03	8.928.278	9,94	8.157.537	8,93	8.288.517	8,73	8.679.635	8,5
Personas con minusvalías	11.699.512	25,5	11.871.090	16,55	14.775.715	16,44	14.926.136	16,34	16.134.987	16,99	14.533.212	14,3
Pueblo gitano			2.540.953	3,54	3.0502.136	3,39	2.566.322	2,81	2.744.339	2,89	2.855.707	2,8
Drogodependientes	4.968.430	10,8	4.663.105	6,50	5.803.116	6,46	5.820.974	6,37	4.789.435	5,04	5.143.320	5,0
Promoción del voluntariado			2.953.285	4,12	4.008.751	4,46	4.041.806	4,42	3.926.332	4,14	4.255.568	4,2
Refugiados y migrantes			5.404.546	7,53	7.816.162	8,70	8.450.230	9,25	9.504.137	10,01	9.972.153	9,8
Personas afectadas por el sida			2.314.476	3,23	2.731.748	3,04	2.788.215	3,05	2.766.292	2,91	2.923.694	2,9
Reclusos y ex reclusos			2.129.610	2,97	2.821.427	3,14	2.686.524	2,94	2.750.274	2,90	3.039.846	3,0
Programas para la inclusión social			2.558.984	3,57	3.596.200	4,00	4.886.228	5,35	5.575.922	5,87	5.930.497	5,8
Fondo de emergencia social			469.594	0,65								
Varios	5.889.231	12,8										
Total	45.830.284	100	71.740.083	100	89.856.233	100	91.353.840	100	94.940.540	100	101.974.859	100

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

euros atendiendo a 350.000 usuarios (González y Cabo, coord., 2008). Entre estos programas destacan los de inserción sociolaboral para el pueblo gitano, programas para la integración social y la inserción laboral de internos y liberados condicionales, programas integrales para la inclusión social en zonas especialmente golpeadas por situaciones de exclusión, para personas sin hogar, población rural desfavorecida o para facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

Sin olvidar el papel del sector en la investigación sobre la exclusión social o la puesta en marcha de distintos observatorios para el empleo y la formación (Cruz Roja) o para las condiciones de vida y trabajo (Cáritas), en la esfera de la acción destacaríamos las tareas de sensibilización y reivindicación de la extensión de derechos sociales y prestaciones a nivel de Estado. En este espacio, la relación del TSAS con el Estado es de conflicto latente en la medida en la que, a la vez que dependen sustancialmente de los fondos públicos, desde las entidades del TSAS también se demandan mayores niveles de protección pública y políticas sociales expansivas en la lucha contra la exclusión (Marbán, 2007).

b) El TSAS en un nuevo escenario de universalización selectiva: la atención a la dependencia

La política social de atención a la dependencia se ha desarrollado de un manera muy lenta, desconexa y territorialmente desigual, lo cual en cierto modo ha propiciado la provisión delegada, muchas veces informal, de las entidades no lucrativas de acción social y cuya acción ya no es meramente testimonial[6].

En este sentido, hasta que se abre la dinámica de elaboración de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, el papel del TSAS ha sido intenso en la provisión de servicios, aunque subalterno y secundario en su función reivindicativa, posiblemente porque hasta finales de los noventa las prioridades parecían ser otras (pensiones y programas de turismo y vida activa para las entidades de personas mayores o la integración laboral, educativa o la supresión de barreras arquitectónicas para las de discapacidad).

Con la universalización de esta contingencia se abre un nuevo escenario para las entidades del TSAS. Su tradicional capacidad de influencia y su significativa capacidad instalada en la red de servicios les ha servido para posicionarse como un sector a tener en cuenta en el diseño de la ley, especialmente, en aspectos que afectan no sólo a su denominación sino también al reconocimiento de las necesidades de apoyo y promoción de la autonomía personal, la inclusión de las personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental y su reflejo en el baremo o un reconocimiento «especial» del Tercer Sector. No obstante, este reconocimiento del sector en la propia ley no es garantía suficiente para su consolidación en este nuevo escenario de universalización selectiva por diversas razones[7].

Por un lado, porque algunas de las conquistas del sector como la inclusión de las personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental o el reconocimiento de la autonomía personal, no han venido acompañadas de reestimaciones de población ni de más financiación, lo cual incluso podría tener el efecto perverso, obviamente no deseado por las entidades del TS, de ir en detrimento de la cobertura protectora o de un mayor copago y ser fuente de contradicciones en su

[6]
A modo de ejemplo, según la Memoria 2006 de Cáritas, se invirtieron más de 25,6 millones de euros en programas para mayores y 1,53 millones de euros en programas de atención a personas con discapacidad, cubriendo a cerca de 30.000 mayores en 2006 y a 6.200 discapacitados con servicios como la ayuda a domicilio, centros de día y residencias. Por parte de Cruz Roja, en el año 2004 se dio cobertura a más de 147.000 personas mayores y 16.000 discapacitados a través de sus programas de teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y transporte adaptado, a los que dedicaron casi 40 millones de euros (memoria 2004, Cruz Roja Española).
En cuanto a la asignación tributaria del 0,52 IRPF, los programas destinados a mayores y discapacitados son los que recibieron los importes más altos, asignándoles el 23,5% del importe total concedido en la convocatoria a los programas destinados a mayores (24 millones de euros) y el 14,3% (14,5 millones de euros) a los de personas con discapacidad (véase Tabla 5.1).

[7]
Parte de estas reflexiones son en cierta medida deudoras de los comentarios realizados en algunas entrevistas hechas a distintos responsables de ONG de discapacidad y personas mayores, de sindicatos, entidades de la economía social, partidos políticos y expertos dentro de un proyecto de investigación en fase de desarrollo (proyecto NURSOPOB del Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia).

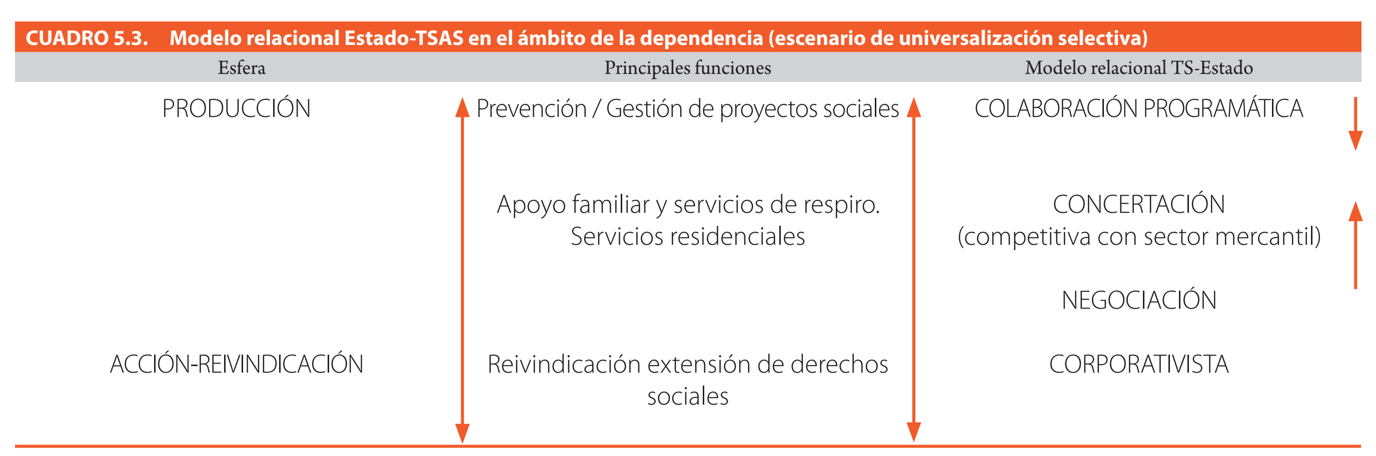
puesta en práctica hacia colectivos con intensidades protectoras muy diferentes.

En segundo lugar, porque, a diferencia de lo que sucede en el escenario anterior (de asistencialización en ámbitos de baja rentabilidad), la universalización de esta contingencia extiende por derecho subjetivo la cobertura de la población y abre espacios para la rentabilidad y la creciente competitividad en la provisión de servicios de atención a la dependencia. El espejo alemán puede resultar aleccionador en cuanto que la introducción del seguro de dependencia en 1995 ha supuesto un sustancial aumento en los proveedores mercantiles (Anheier, 2002), desplazando en no pocos casos a la iniciativa no lucrativa.

En tercer lugar, este nuevo escenario puede acelerar un cambio en las relaciones del TS con el Estado en la esfera de la producción poniendo de relieve algunos riesgos que trascienden al reconocimiento especial que tiene el Tercer Sector en la ley, en especial, que el TSAS sea capaz de garantizar una provisión de calidad e intensiva en capital sobre todo para los niveles de dependencia más sanitarizados.

Dicho cambio en las relaciones del TS con el Estado, que esquematizamos en el Cuadro 5.3., se está concretando, en lo que se refiere a la esfera de la producción, en un debilitamiento de la colaboración programática, relegada al ámbito de la prevención y la gestión de proyectos sociales innovadores, y a un incremento de la concertación en competencia creciente con el sector mercantil y que puede dar como resultado una especialización de las entidades del TSAS en los grados menos severos de la dependencia y de baja rentabilidad.

En lo relativo al espacio de la acción, el TS parece hacer salido reforzado tras la Ley de Dependencia en la medida en que la dinámica de su elaboración ha despertado una capacidad de movilización y reivindicación adormecida hasta entonces. En este sentido, las entidades del TS próximas a la discapacidad vieron en esta ley una posibilidad de cumplir unas expectativas que no fueron cubiertas con otras leyes o planes, como los planes nacionales de empleo en temas de discapacidad o la Ley de Igualdad de oportunidades, lo que propició que este sector se «agarrase al tren» de la universalización subjetiva de esta contingencia poniendo en funcionamiento una capacidad de movilización y de negociación que permaneció aletargada hasta finales de los noventa. Dicho papel reivindicativo ha sido ambivalente: por un lado, las entidades del TS del ámbito de la discapacidad han ejercido en cierto modo una reivindicación de tipo corporativista orientada a anclar un reconocimiento especial del TSAS en la provisión de los servicios de atención a la dependencia; por el otro, una reivindicación de tipo integrador que han trasladado al ámbito de la negociación para que se reconociera en la ley a las personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental.



CUADRO 5.3. Modelo relacional Estado-TSAS en el ámbito de la dependencia (escenario de universalización selectiva)

Esfera	Principales funciones	Modelo relacional TS-Estado
PRODUCCIÓN	Prevención / Gestión de proyectos sociales	COLABORACIÓN PROGRAMÁTICA
	Apoyo familiar y servicios de respiro. Servicios residenciales	CONCERTACIÓN (competitiva con sector mercantil)
		NEGOCIACIÓN
ACCIÓN-REIVINDICACIÓN	Reivindicación extensión de derechos sociales	CORPORATIVISTA

Fuente: Elaboración propia.

4 Sociedad civil y Estado: procesos de participación social y bienestar social

4.1. Marco interpretativo

En el ámbito del ya referido proceso de reestructuración del Estado de bienestar que toma forma a lo largo de las dos últimas décadas del siglo xx, y que se prolonga hasta nuestros días, la participación de la ciudadanía, fundamentalmente de la mano del «*nuevo voluntariado*»[8], ha cobrado un papel políticamente relevante en la configuración global de los modelos de bienestar social. La importancia de su contribución es de orden más cualitativo que cuantitativo, puesto que la aportación efectiva del voluntariado en la generación de servicios de bienestar social es claramente «marginal» para el conjunto del «sistema». El «régimen» de bienestar se muestra mucho más dependiente de: *a)* las prestaciones y servicios desarrollados por las distintas *administraciones*; *b)* los bienes y servicios distribuidos a través del *mercado* (bien «vendidos» directamente como materialización de una demanda solvente, bien ofrecidos por las empresas como consecuencia de la subcontratación de servicios estatales, o como respuesta a estrategias de financiación pública); *c)* los cuidados personales y servicios —incluyendo transferencias económicas— proporcionados por la *familia*, sin olvidar los que se articulan en el contexto de las *redes sociales informales*, y, por último; *d)* la asistencia desarrollada por el *Tercer Sector* sobre una base *profesional*.

Con respecto al papel de esta última instancia, es importante señalar que aunque es el espacio privilegiado —que no exclusivo— del trabajo voluntario, el Tercer Sector se define, cada vez más, por producir servicios más sobre una *base profesional* que sobre una *base participativa* a través del voluntariado. No obstante, la situación más característica nos remite a la existencia de configuraciones mixtas muy variables de sujetos profesionales (asalariados) y voluntarios, a la hora de implementar los programas y servicios. El régimen de concertación y/o subcontratación que progresivamente caracteriza la relación del Tercer Sector con respecto al Estado potencia esta tendencia de profesionalización de los

[8] Asociamos el «nuevo voluntariado» con la nueva conformación del fenómeno participativo que se produce —en el contexto europeo— a partir de finales de los ochenta y fundamentalmente a lo largo de la década de los noventa, en un contexto sociológico de marcada individualización, cuestionamiento y reestructuración del Estado de bienestar, y una creciente hegemonía de políticas públicas de orientación liberal (*véase* Zurdo Alaguero, 2004).

servicios (bien parcial, bien total), sin que ello haya sido incompatible con la potenciación y desarrollo paralelo del nuevo voluntariado, concebido como fuente de servicios (fundamentalmente en el ámbito de la acción social).

De todas maneras, el hecho realmente importante es la percepción generalizada de que la ciudadanía se erige —a través de la institución del voluntariado— en un actor más en la vertebración del modelo de bienestar social. Así pues, la idea que permea socialmente es que son —y deben ser— agentes diversos (entre ellos el ciudadano individualmente considerado) los que asuman responsabilidades en la producción de ese bienestar (dando paso a una conceptualización de *welfare mix* o sociedad del bienestar). De esta manera, se quiebra simbólicamente (además de políticamente) el ideal de un estado social hegemónico, garante principal del bienestar de los ciudadanos. Se abre camino como referente la auto-responsabilización del ciudadano con respecto a ámbitos crecientes de su propio bienestar [9] —…y el de los demás—, y de manera paralela se produce una transición desde una concepción política [10] de la participación social (orientada al «ágora») hasta una concepción individualizada e instrumental, que finalmente tiende a quedar reducida y «reificada» en el concepto voluntariado (cuyo referente temático crece sin parar, aunque reproduciendo con exactitud el mismo modelo participativo).

En este proceso se produce una quiebra especialmente importante: se disuelve paulatinamente el vínculo entre participación y pertenencia organizativa (asistimos al declive imparable del modelo de afiliación asociativa). Esta disolución repercute de manera especialmente negativa en la capacidad de estructuración grupalista (y en el extremo comunitaria), y reduce la potencialidad de transformación social asociada a los procesos participativos, ya que, por ejemplo en el caso del voluntariado «de acompañamiento», termina confiándose ciegamente en los supuestos efectos «macro» —por agregación— de la vinculación afectiva íntima (o más bien de un simulación de la misma [11]) para alcanzar una situación de justicia social. Hemos de ser conscientes, por añadidura, de que la relación atípica y no natural que caracteriza el vínculo entre el voluntario y el receptor de la acción —aunque se insista justamente en lo contrario— se produce entre sujetos que ocupan posiciones sociales extremadamente distantes (y, por tanto, insolubles e incomunicables en lo fundamental), y que, además, se presenta frecuentemente en una situación de «aislamiento»/descontextualización social.

Se produce la paradoja de un espacio *asociativo* (especialmente en el área social) que se vacía progresivamente de *asociados*/socios/afiliados (especialmente de aquellos con una implicación más activa), y cuya actividad concreta depende, cada vez más, de voluntarios. Unos *voluntarios* que se hallan *adosados funcionalmente a la organización*, pero que en la gran mayoría de los casos no son miembros de la misma, y cuya fidelidad tiende a ser crecientemente circunstancial (sometida a la premisa de la *libertad individual*). Tampoco podemos olvidar la creciente dependencia asociativa con respecto a los profesionales, verdaderos constructores de estrategias en torno al «programa» como unidad de intervención. E incluso cristaliza —en países como Reino Unido— un voluntariado totalmente desligado de la organización (un voluntariado «entre particulares») establecido a través de bolsas de contactación que casan ofertas y demandas «privadas». De manera más generalizada, encontramos programas de voluntariado que se planifican y que se llevan a término

[9]
Esta premisa típica del liberalismo ha terminado contagiando a la «nueva socialdemocracia», identificada paradigmáticamente bajo la rúbrica de la «tercera vía». En ese sentido, es ilustrativo el lema principal que propone Giddens (cfr. Mindus, 2007: 238) para la que denomina «nueva política»: «ningún derecho sin responsabilidad». Por ello, el modelo del voluntariado ha sido amparado y desarrollado durante los últimos años por gobiernos con orientaciones ideológicas contrapuestas —al menos nominalmente—.

[10]
Entendiendo la política en este caso como la «actividad encargada de traducir los problemas privados en temas públicos (y viceversa)» (Bauman, 2004: 76).

[11]
Existe una tensión entre la fortaleza afectiva que se quiere atribuir al vínculo entre voluntario y receptor y la fragilidad creciente de las relaciones humanas —y específicamente de las relaciones afectivas— en la sociedad actual (véase Bauman, 2005; Giddens, 2004).

en el contexto de la administración e incluso en el contexto de la empresa (la presente década ha supuesto la verdadera eclosión de la Responsabilidad Social Corporativa en España). La mayoría de los voluntarios se enmarcan en el Tercer Sector, pero la posibilidad de realizar trabajo voluntario fuera del sector y sus organizaciones acentúa el *debilitamiento de la participación autónoma*, y habla del *desfallecimiento del sector asociativo*, una verdadera crisis asociativa que se produce paradójicamente en el contexto de lo que para muchos es un apabullante éxito, en un momento en el que se produce una intensísima pauta de creación de nuevas asociaciones (durante las dos últimas décadas). Podemos, pues, referirnos con respecto a la situación de la participación social a un deslumbrante fracaso.

El voluntario/a no se configura como un sujeto político (en general, no se orienta de manera consciente hacia «lo público»[12]), sino que, en el contexto de un modelo hegemónico de «voluntariado de tareas», pasa a generar servicios sobre una base individualizada (*de-sujeto-a-sujeto*). Esa condición refleja el éxito de la *concepción liberal* que entiende (Escudero, 2007: 259) «la sociedad civil como un espacio de privacidad, como el ámbito propio y exclusivo del interés privado; un lugar, en definitiva, alternativo al Estado» en cuanto espacio de lo público. Encontramos una participación desprovista de cualquier proyección pública y política, al menos desde una perspectiva intencional, ya que, al igual que en la esfera del mercado, los liberales confían en el funcionamiento de una especie de beatífica «mano invisible asociativa».

Así pues, podemos observar un claro cambio en el papel jugado por los ciudadanos participantes en lo referente a la *producción de bienestar social*, reposicionamiento —fundamentalmente simbólico— que se ve afectado por cuatro factores principales (que no únicos), profundamente interconectados entre sí:

a) En primer lugar, debemos referirnos a la *transformación de las pautas básicas de participación* de los ciudadanos, a las que ya nos hemos referido, crecientemente conformadas como fenómenos individuales y arquetípicamente asociadas al modelo del voluntariado de tareas (Zurdo, 2007: 111 y ss.). Un modelo de participación «social» que surge —en su «versión» dominante— por «simple» agregación de conductas individuales (y no a través de la articulación grupal). Se trataría de un modelo crecientemente hegemónico, si bien persisten en el espacio social otros modelos participativos alternativos.

b) En segundo lugar, es necesario apuntar las *tendencias generales de transformación social*, y de manera especial el acentuado proceso de *individualización social* (Beck, 2001; Beck y Beck-Gernsheim, 2003; Bauman, 2003 y 2004) que caracteriza las sociedades contemporáneas y que se asocia a una *contracción y debilitamiento del espacio público*. Además, existen otras condiciones estructurales que afectan a los procesos participativos; entre otras, el desplazamiento del ejercicio de la ciudadanía hacia el espacio del consumo (Clarke *et al*., 2007; Bevir y Trentmann, 2007; Soper y Trentmann, 2007), la situación del mercado laboral y los ciclos económicos, los procesos de envejecimiento de la población, etc.

c) También hemos de señalar la configuración —especialmente a lo largo de los últimos quince años— de *nuevas políticas de participación*, iniciativas crecientemente instrumentalizadoras e invasivas con respecto al sector asociativo, pero que al mismo tiempo toman la forma de políticas muy restringidas, orientadas exclusivamente hacia la *gestión y promoción del voluntariado*. Se trata de políticas dependientes a su vez de nuevos contextos ideológicos asociados al desarrollo de las políticas públicas. Estas políticas provoluntariado, lejos de tener un carácter localista, han sido configuradas de arriba hacia abajo no sólo a nivel nacional, sino también in-

[12]
Adoptamos aquí una perspectiva «republicana» acerca del espacio de *lo público*, conceptualización que trasciende los límites del Estado y que en ningún caso es ajena —todo lo contrario— al ámbito de la sociedad civil (*véase* Wences, 2007, y Ortiz, 2007). Esta conceptualización se opone radicalmente a la visión liberal que restringe el espacio de lo público al ámbito de la acción estatal, y que se conforma como opuesto lógico al espacio de la sociedad civil (*véase* Sahui, 2007: 23 y ss.). Resulta, pues, evidente que el voluntariado como modelo de participación se aleja de la conceptualización republicana y se inscribe progresivamente en una *lógica liberal privatizada y despolitizada.*

cluso desde una perspectiva internacional. De ahí, que aunque el nivel de participación cívica, los modelos participativos, y el desarrollo del voluntariado difiera enormemente entre distintos países, las *tendencias internacionales resultan sorprendentemente miméticas y sospechosamente convergentes.*

d) Por último, es necesario considerar la *transformación del sector asociativo*, donde a pesar de la creciente diversidad organizativa, el modelo de *asociaciones de acción comunitaria* (o asociaciones de base) se bate en retirada ante la pujanza de entidades de voluntariado, o más concretamente *entidades orientadas a la gestión del voluntariado*, ONG profesionalizadas y fundaciones empresariales.

4.2. El voluntariado y el asociacionismo como arquetipos participativos

En ocasiones, con respecto a la participación, se ha diferenciado entre un modelo americano (concretamente estadounidense) y un modelo europeo. Tal diferenciación analítica nos remitiría fundamentalmente a dos tradiciones participativas. Aunque en la actualidad esta distinción ha perdido progresivamente potencial explicativo (debido a la creciente difusión del modelo de participación voluntaria en Europa), sí puede ser especialmente ilustrativa a la hora de entender esa transición desde un modelo asociativo hacia un modelo de voluntariado.

> «La verdadera diferencia [entre el modelo norteamericano y europeo] creo que no se sitúa en el ámbito del voluntariado o del sector, sino en la manera en la que el trabajo se organiza. No es principalmente la actividad voluntaria la que es diferente —eso es un resultado—, sino la forma en la que se organiza el voluntariado. En Europa tenemos una tradición de adscripción/afiliación asociativa (como miembros), mientras que en los EE.UU. domina una tradición de provisión de servicios. En el primer modelo todo parte desde los miembros. Ellos constituyen la organización, ellos deciden qué debería hacerse, y ellos realizan el trabajo. En el segundo modelo, es la organización la que constituye el programa y después recluta voluntarios/as para realizar el trabajo. El primer modelo es rico en democracia, el segundo lo es con respecto a la provisión de servicios. Si el principal objetivo pasa por ayudar a la gente, el modelo de provisión de servicios es obviamente mucho más eficiente. Desde mi perspectiva europea, combinar la fuerza de los dos modelos en una organización parece ser la mejor solución» (Leopold, cfr. Meis y Karr, 2004: 177).

El primer modelo remite a una matriz *grupal-asociativa* (arraigada en los movimientos sociales), mientras que el segundo modelo se adscribiría a una base *individual-voluntaria*. Las dos concepciones presentan un trasfondo ideológico evidente (simplificando: el europeo más condicionado por una tradición socialista, el estadounidense más apegado a una matriz liberal). A diferencia de lo que piensa Leopold, se trata básicamente de modelos incompatibles en su implementación organizativa, ya que no representan simples opciones funcionales, o distintas estrategias de organización del trabajo, más bien se trata de concepciones o lógicas participativas radicalmente opuestas. Leopold aglutina bajo el paraguas conceptual del voluntariado a ambos tipos —esa es la tendencia dominante en la literatura—, en nuestra conceptualización es el modelo estadounidense el que se adscribe de manera más nítida al «voluntariado», concepción que oponemos analíticamente al modelo asociativo[13].

En la actualidad, el modelo «europeo» de adscripción asociativa efectiva y configuración grupal se bate en retirada, ante la potencia del «nuevo» modelo anglosajón individual e instrumental del voluntariado, orientado a generar servicios y plegado a una gestión «profesional». Tal modelo tiende a estar supeditado en la mayoría de los casos a las directrices estatales (establecidas a través del desarrollo de políticas de voluntariado, legislación específica y vías de financiación). Sólo una pequeña parte del voluntariado —es decir, de las prácticas denominadas como tal— se aproxima a una realidad asociativa, usualmente en el contexto de entidades más pequeñas y menos profesionalizadas.

[13] Lógicamente, desde una perspectiva empírica sí existen algunos «voluntariados» articulados grupalmente, pero desde una perspectiva conceptual/teórica, su adscripción a un modelo individual de participación es mucho más pertinente.

A continuación caracterizaremos brevemente el *asociacionismo* y el *voluntariado* como *tipos ideales* y, sobre todo, como modelos participativos alternativos. Ello implicará incurrir en ciertas simplificaciones, ya que la realidad social concreta tiende a separarse de los tipos puros. Por ejemplo, si observamos la realidad participativa, nos daremos cuenta de que los límites entre el asociacionismo y el voluntariado son extraordinariamente permeables e incluso borrosos, representando espacios participativos que frecuentemente se superponen. En ocasiones encontramos sujetos que se autoperciben como voluntarios (o que son denominados como tales desde la organización), pero cuya realidad participativa se correspondería milimétricamente con el modelo asociativo. Y en el contexto formalmente asociativo encontramos miembros que, cada vez más, ocupan un papel extremadamente periférico con respecto a los procesos organizativos y las actividades (aproximándose al perfil del socio de «chequera» y/o pasivo; *véase* Wollebæk y Selle, 2004).

El *modelo asociativo* se vincularía a una *afiliación efectiva* (se es miembro de la organización), y su referente puro lo encontraríamos en el perfil de los *socios activos*, es decir, aquellos sujetos que de una manera regular participan tanto en los procesos organizativos como en las actividades de la asociación (debemos señalar, no obstante, que desde una perspectiva empírica las asociaciones se caracterizan progresivamente por una creciente proporción de socios pasivos o de «chequera» que no participan de facto en la vida asociativa, o lo hacen de forma muy esporádica). En la actualidad, el modelo asociativo se expresaría de manera más plena en las pequeñas *asociaciones de acción comunitaria*, especialmente en aquéllas que poseen una clara proyección pública/política (aunque el modelo puede encontrar acomodo en otros contextos organizativos). El modelo asociativo ligado a pequeñas asociaciones de base incardinadas en la comunidad inmediata ocupa un papel progresivamente residual, y se muestra permeable a una orientación crecientemente instrumental.

El tipo ideal contrario lo encontraríamos en el espacio del *voluntariado*, caracterizado porque el participante no es miembro de la asociación, vinculándose a esta de manera *funcional* o *instrumental*. A veces en una organización se simultanean ambas lógicas participativas, si bien fluyen por cauces organizativos diferentes (es el caso, por ejemplo, de las grandes asociaciones conservacionistas) (Zurdo, 2007: 130 y ss.).

El modelo participativo del voluntariado presiona hacia la *profesionalización* del «sector asociativo» (se necesita disponer de gestores de voluntariado, lo cual indica la centralidad de la gestión optimizadora de recursos humanos y materiales), y diferencia dos tipos de labor radicalmente separadas, la *planificación de programas* y la *ejecución concreta de tareas*. Las tareas de los voluntarios tienen carácter instrumental, son realizadas en su mayoría sobre una base individual, sin conexión grupal, y están desvinculadas de los espacios de «reflexión».

El modelo del voluntariado presenta *déficits de articulación democrática*. No obstante, este es un problema que desborda el ámbito del voluntariado y afecta a las organizaciones que se caracterizan por el dominio del asociacionismo «pasivo». Como indican Selle y Strømsnes (2001: 138), las organizaciones que se proclaman democráticas no siempre lo son. La democracia formal (la existencia de mecanismos democráticos) no implica que los miembros hagan uso de esas posibilidades, y, además, la democracia formal puede esconder una estructuración no democrática.

El voluntariado aparece como un verdadero «cajón de sastre» en el que se engloban concepciones y realidades extremadamente diversas e incluso contradictorias de la participación social (Colectivo Ioé, 1996: 12). Esa es una tendencia que se acentúa en el contexto del progresivo proceso de «colonización» con respecto a otras realidades participativas. Pocas realidades sociales son autoevidentes; sin embargo, el voluntariado es un espacio especialmente borroso, debido a su constante reconstrucción ampliada y su proyección internacional. El uso del concepto se ha expandido, aplicándose a realidades muy diferentes entre sí, pero, al mismo tiempo, tal uso generalizado ha implicado un potencial poder homogenizador con respecto a las prácticas participativas así nombradas.

Durante los últimos años se ha producido una construcción idealizante del voluntariado. Según Salamon y Sokolowski (2003: 71), «ha surgido una mitología romántica que retrata la acción espontánea de los ciudadanos, como una alternativa a los programas sociales desarrollados por el Estado, y también como el vehículo más efectivo para canalizar la participación de los ciudadanos en la esfera pública». A partir de esa idealización, el corolario sería la reducción de las estructuras formales (es decir, del Estado). De este modo, la participación voluntaria se proyectaría como la solución para un vasto conjunto de problemas sociales: superar la pobreza, estimular el desarrollo económico, proteger el medio ambiente, etc. (ibíd.). En ese contexto idealizante, y a la hora de dar sentido el desarrollo y difusión del voluntariado a lo largo de las dos últimas décadas, cabe situar el proceso «aun a riesgo de resultar excesivamente simplistas [...] en un proceso de cambio de modelo social: desde el desarrollista-fordista al neoliberal-desregulador» (Colectivo Ioé, 2002: 2).

La participación voluntaria se articula en un contexto de marcada despolitización, más concretamente el voluntariado expresa una «pretensión apolítica de la acción» (Revilla, 2002: 17), aspecto que ha sido clave a la hora de configurar un voluntariado «apto para todos los públicos». Progresivamente se ha producido una discontinuidad entre la actividad voluntaria —y de manera progresiva también del asociacionismo— y el activismo social (la implicación activa y cotidiana en los asuntos públicos de la «comunidad» de adscripción). De esta manera, el voluntariado se ha conformado como una verdadera alternativa a la participación política clásica, es más, se definiría en gran medida por su oposición a la política (Eliasoph, 1998 y 2003; Dekker y Halman, 2003).

La propia Eliasoph (2003) estudia cómo el voluntariado, de forma paradójica —a través de su modelo organizativo—, contribuye al repliegue de la discusión pública y al silenciamiento del discurso político, a través de su orientación hacia la tarea concreta y el caso individual. La potencialidad política del voluntariado está limitada por su estructuración individual. Tal como indica Barthélemy (2003: 330), «a una interpretación "politizante" corresponde una interpretación colectiva (y no individual) de los problemas», la «degradación» política del voluntariado se concreta en «la nueva popularidad del "hacer por los demás", que corresponde a una definición moral, a expensas del "hacer juntos"» (ibíd.: 308). Rodríguez Victoriano y Benedito (2000: 61) insisten en este contexto de despolitización al señalar que «el voluntariado opera en los territorios de la exclusión social y contribuye a su despolitización al desvincularlos sistemáticamente de sus condiciones socioeconómicas de producción».

Por tanto, el voluntariado se caracteriza por su escasa proyección política explícita, en ese sentido, la identidad del voluntariado parece resultado de una estrategia cuidadosamente planificada de despolitización. No obstante, y aunque parezca un contrasentido, absolutamente toda expresión participativa, incluso el voluntariado, posee una dimensión política implícita (en el caso del voluntariado predominantemente conservadora, conducente a la perpetuación del *statu quo*), si bien en este caso la dimensión política es resultado paradójico de su apoliticismo formal.

4.3. Participación y voluntariado en el ámbito europeo

4.3.1. El contexto general

Debe quedar claro que en el marco de la UE no existe ni mucho menos un único modelo de participación y voluntariado, aunque sí se está produciendo un *proceso de creciente convergencia*, proceso en el que las políticas públicas tienen un papel principal aunque no único (no hay que olvidar los procesos sociales/culturales que enmarcan las prácticas participativas y las tendencias internas del sector asociativo). A pesar de ello, podemos concluir que la realidad asociativa es extremadamente diversa en el contexto europeo (Morales y Mota, 2006: 79).

Aunque hay que ser especialmente cauteloso con los datos sobre participación asociativa y voluntariado, haremos referencia a las tendencias generales que suelen reflejar las encuestas existentes. Los datos más elevados de participación los encontramos en los países escandinavos y Holanda. Después existiría un segundo nivel en el que se encuadrarían el Reino Unido y los países de la Europa continental. En un tercer nivel se ubicarían los países de la Europa mediterránea (con diferencias sustantivas entre ellos). Los países de la Europa oriental suelen presentar tasas muy bajas, pero, al mismo tiempo, entre estos países encontramos enormes diferencias (a veces verosímiles, otras veces demasiado dudosas, lo cual nos remite a la proliferación de encuestas con metodologías, conceptualizaciones y operacionalizaciones no congruentes).

En ningún caso habría que confundir niveles semejantes de participación —en el improbable caso de que los niveles de participación y/o voluntariado obtenidos a través de encuestas internacionales fueran realmente comparables— como correlato de articulaciones políticas semejantes de la participación y el voluntariado. Niveles elevados de participación asociativa y voluntariado como los de Estados Unidos y Noruega responden a configuraciones y concepciones radicalmente diferentes de la sociedad civil y la participación. Y en el caso de países con niveles de participación reducida, tampoco podemos equiparar el modelo de los países de la Europa mediterránea con las tendencias de compromiso cívico que encontramos en los países de la Europa del Este.

En la configuración de la participación —y las políticas de voluntariado—, podríamos hablar de modelos liberales, paradigmáticamente expresados en los países del ámbito anglosajón, pero cada vez más extendidos (que han penetrado con fuerza, por ejemplo, en una buena parte de los países del Este europeo). El modelo «liberal» (fuertemente vinculado a la generación de servicios) tiende a perfilarse progresivamente como el modelo dominante y presenta «aspiraciones» hegemónicas. También podríamos hablar de modelos de orientación socialdemócrata (modelo en regresión y en proceso de transformación, arquetípico de algunos países escandinavos). Y, por último, modelos híbridos con peculiaridades distintivas (en el que se encuadrarían un buen número de países, por ejemplo España).

Algunos autores se refieren a la correlación que parece existir —en términos generales y no sólo para el marco europeo— entre el desarrollo de organizaciones voluntarias (y las «tasas» de participación y voluntariado) y el nivel de *desarrollo económico* (Halman, 2003: 180 y 183). Las explicaciones para tal vinculación pueden ser diversas, aunque evidentemente tienen que ver con el condicionamiento económico respecto a la configuración de estilos de vida. No habría que confundir esta correlación entre participación y desarrollo económico con la existencia de una vinculación causal. Desde el liberalismo sí se establecería esta conexión causal: el mercado (muchas veces integrado en estos modelos teóricos en la esfera de la sociedad civil) aparecería como promotor de la participación y especialmente responsable del crecimiento del voluntariado. También es frecuente la vinculación entre la existencia de un *sistema democrático* y el desarrollo de organizaciones voluntarias (ibíd.:180), cuestión que cobró actualidad en los años noventa con el desmoronamiento de los sistemas de «socialismo real» y sus transiciones hacia sistemas democráticos (culminadas con mayor o menor fortuna).

Otra apreciación de carácter recurrente es la correlación entre el *protestantismo* y los niveles más altos de participación asociativa y voluntariado (Barthélemy, 2003: 35-36; Curtis *et al.*, 1992: 149-150). Se trata de una tesis «clásica» que ya se encuentra contenida en la obra de Tocqueville. Así pues, los países europeos de tradición protestante presentan tasas muy superiores de participación y voluntariado que aquellos países de tradición católica. A modo de explicación, algunos autores, como Barthélemy (2003: 36), señalan que «los valores protestantes dan una importancia especial a la responsabilidad personal de cada uno con respecto a los demás». En esa misma línea se expresa también Sennett (2003: 199). Sin negar la influencia de las creencias religiosas en la conformación de la cotidianidad de un volumen importante de europeos, en la actualidad —dado el fuerte proceso secularizador en marcha y que afecta a toda

Europa y especialmente a los países protestantes— este factor religioso se habría transformado fundamentalmente en un factor «cultural», contribuyendo a crear un cierto «*ethos*» o carácter colectivo proclive al compromiso cívico y la participación.

Los voluntarios parecen desempeñar distintos roles dependiendo del modelo de bienestar imperante. En los modelos de corte liberal, o con estados de bienestar relativamente poco desarrollados, una parte muy importante de los voluntarios se orientan a la producción directa de servicios sociales. Sin embargo, en el polo opuesto, en los países escandinavos —donde domina un régimen socialdemócrata— y también en otros países, como Holanda, donde la cobertura social es más intensa y los programas de bienestar social presentan una fuerte universalización, la mayoría de las prácticas conceptualizadas como voluntariado se orientan hacia el ámbito de la recreación (deportes, cultura) y las actividades expresivas ligadas a temas «cívicos» y movimientos sociales (Hodgkinson, 2003: 42). En estos países los programas de voluntariado social tienden a ocupar una posición marginal (Matthies, 2006), si bien durante los últimos años se están empezando a desarrollar. En definitiva, cuanto mayor es el compromiso y las responsabilidades asumidas por el Estado en la provisión de bienestar social, más baja tiende a ser la presencia de voluntariado orientado a generar servicios sociales.

4.3.2. Políticas de participación: políticas de regulación y promoción del voluntariado

El voluntariado ha despertado un creciente interés político y público en un contexto internacional a lo largo de los últimos años (Dekker y Halman, 2003). Como indican Salamon y Sokolowski (2003: 72), es evidente que el crecimiento del voluntariado se ha producido desde una base organizativa fuertemente formalizada, que a su vez se ha desarrollado gracias al soporte estatal. Para estos autores (ibíd.) el voluntariado —y en general toda expresión de participación cívica— no es resultado de lo que ellos denominan una «combustión espontánea», sino que son fundamentalmente «*instrumentos y resultado de las políticas sociales*» (es decir, producto de la acción estatal), y a su vez dependen en gran medida de la vía de desarrollo institucional seguida por cada país. En esa misma línea Antonio Madrid (2001: 19) señala que «las administraciones [...] son actores destacados de la construcción del voluntariado. La regulación del voluntariado expresa los proyectos y las concepciones gubernamentales de las actividades de colaboración social». Por ello, podemos hablar de un rediseño o reconstrucción de la participación realizada «desde arriba», en coherencia con las tendencias sociales individualizadoras, lo que pone en cuestión la capacidad de movilización asociada al voluntariado[14]. Pero, a pesar de este diagnóstico, no habría que caer en la tentación de absolutizar el papel del Estado en la construcción del voluntariado, ya que «...el voluntariado no es sólo una construcción "desde arriba", también expresa la continuidad de formas de colaboración social precedentes» (Colectivo Ioé, 2002: 9).

Toda puesta en marcha de políticas orientadas al Tercer Sector, el asociacionismo y, por supuesto, el voluntariado, implica el establecimiento de una *discriminación* —implícita o explícita— entre las definidas como iniciativas de participación «valiosas» y convenientes y aquellas concebidas como iniciativas perniciosas y negativas en el seno de la sociedad civil (o simplemente insignificantes o fútiles desde la perspectiva del Estado). Barthélemy (2003: 178) afirma que el Estado trata siempre de «separar a las "buenas" asociaciones de las "malas" para distribuir sus créditos». Lógicamente, dependiendo del «modelo político» y la orientación ideológica dominante, las discriminaciones y los límites se establecerán de manera diferente. Hoy en día, una clara estrategia de privilegio, y simultánea discriminación, entre distintas modalidades de participación es el desarrollo de políticas de regulación y promoción del voluntariado. El reconocimiento enfático del voluntariado (en muchos países incluso asociado

[14] Son diversos los autores que inciden en esta construcción desde arriba, por ejemplo A. Madrid (2001), el Colectivo Ioé (1996 y 2002), Petras (2000), Barthélemy (2003), M. Revilla (2002: 27).

a ventajas materiales y simbólicas) implica el desprecio, o cuando menos la indiferencia, con respecto a otras expresiones de participación de corte asociativo que se sitúan fuera del voluntariado. Por ello, el Colectivo Ioé (2002: 10), refiriéndose al caso español, apunta que «la faceta instrumental del voluntariado queda en evidencia cuando se observa la existencia de colectivos que reúnen las características formales exigidas por la ley (actividad gratuita, solidaria, de interés general y desarrollada en el seno de un colectivo con proyectos), pero que, sin embargo, resultan ignorados, marginados o perseguidos desde instancias oficiales». En ese sentido, podríamos hablar, entre otras iniciativas discriminadas, de los centros sociales autogestionados, y en general del pequeño asociacionismo de acción comunitaria.

La relación entre el sector asociativo y los distintos niveles de la administración puede calificarse como compleja (Arai, 2004: 165), tanto desde una perspectiva funcional como estratégica o ideológica (estando atravesada por lógicas de colaboración, instrumentalización, confrontación, dependencia, sumisión, etc.). En el contexto de esas relaciones complejas, se configuran las políticas de participación, y concretamente las de regulación y fomento del voluntariado, que tienden a desplazar y sustituir sistemáticamente a las primeras. Las políticas de participación presentan una fuerte «sobredeterminación», aunando lógicas y sentidos dispares e incluso contradictorios. Por eso, toda política debe ser interpretada más allá de la literalidad de su regulación y de las posiciones discursivas expresadas formalmente para acceder a sus «fracturas» o inconsistencias. Finalmente, como señala acertadamente Barthélemy (2003: 331), el Estado es «una realidad ambivalente y no se puede decir simplemente que instrumentaliza y controla las asociaciones», aunque esa tienda a ser la dimensión crecientemente dominante. Así pues, la tensión entre habilitación y constricción (concretada en una «habilitación selectiva») está presente en toda regulación del área asociativa y del voluntariado, correlato de su papel simultáneo de garante y limitador de derechos.

A pesar de la creciente homogeneidad de las políticas de participación (reducidas cada vez más a políticas de regulación y promoción del voluntariado), es posible señalar distintas estrategias que bascularían desde los planteamientos neoconservadores hasta las políticas socialdemócratas. Las administraciones con una mayor tradición socialdemócrata parecen haber sido mucho menos permeables a una política activa de voluntariado construida sobre una percepción instrumental (el caso más claro es el sueco). Las políticas universalizadoras de servicios y fuertemente desmercantilizadoras tienden a chocar con un voluntariado orientado a la generación de servicios. Según Arai (2004: 152), las derivas más instrumentalizadoras suelen inscribirse en las políticas neoconservadoras (aunque por nuestra parte observamos algunas excepciones a este patrón en el ámbito europeo). En las versiones más «extremas» se enfatizaría especialmente la dimensión de prestación de servicios y en la facilitación con respecto al acceso al mercado de trabajo. Y se limitaría la capacidad de las asociaciones voluntarias a la hora de jugar un papel importante en la transformación social y en los procesos de profundización de la democracia. Para A. Madrid (2001: 15), «la colonización de las fuerzas expresadas en las iniciativas sociales contribuye a dificultar la generación de proyectos de transformación social. Al menos dificulta la aparición de aquellas propuestas que cuestionan puntos centrales del orden económico y político hoy dominante». Al hilo de las apreciaciones de Arai, constatamos que cuanto más se insiste en lo instrumental, más se distorsiona el sentido de la participación social y el asociacionismo como contrapoder estatal y más se contribuye a alterar el proceso motivacional de los ciudadanos que participan, presionando hacia una orientación individualista.

La perspectiva de análisis de las políticas de voluntariado no debe limitarse a la consideración del nivel nacional. Sin atender a ciertas instituciones internacionales (en el contexto de la UE y Naciones Unidas) y su labor de promoción y difusión del modelo del voluntariado (durante las dos últimas décadas), no podríamos otorgar un sentido ajustado a la gran transformación que se ha producido internacionalmente en el ámbito de la participación social durante los últimos años. Las instituciones internacionales

han funcionado en gran medida como agentes precursores en el desarrollo de las políticas nacionales al definir directrices, fomentar distintos foros de discusión, y al delimitar y difundir un modelo de participación ligado al voluntariado. Un modelo que está atravesado por la noción de «recurso» (como herramienta básica del desarrollo económico y social), y que se separa radicalmente del referente de los movimientos sociales y de la vertebración asociativa grupalista. No hay que olvidar que en estos organismos domina una visión «estatalista», dado que sus miembros son precisamente Estados.

4.3.3. Políticas europeas sobre voluntariado: síntesis comparativa [15]

En el contexto de la UE podemos señalar la aparición y desarrollo de una política específica de promoción/construcción e instrumentalización del voluntariado que toma cuerpo a lo largo de los años noventa y que llega hasta nuestros días. Incluso en aquellos países con una larga tradición consuetudinaria de participación voluntaria (caso de Reino Unido) las políticas de participación orientadas a la promoción del voluntariado toman nuevos bríos durante la década de los noventa. Se trata de políticas extremadamente homogéneas en sus líneas generales de articulación (aunque reflejen lógicamente peculiaridades nacionales/regionales). En términos generales, las políticas se caracterizan por: *a)* la creación o fomento de centros de voluntariado y agencias estatales especializadas; *b)* la promulgación de legislación específica orientada hacia el voluntariado; *c)* la creación de planes de fomento del voluntariado; *d)* el desarrollo de medidas compensatorias; *e)* la incardinación del voluntariado como herramienta en las políticas de empleo y su conceptualización como vía de inserción social. En general, se trata de políticas orientadas al reclutamiento, a la maximización de la fuerza de trabajo voluntaria. A pesar de una cierta homogeneidad en las políticas, encontramos países concentrados de una manera explícita en la gestión del voluntariado, mientas que en otros —siendo una posición relativamente residual— se insiste más en su incardinación en los procesos de participación social.

Prácticamente en todos los países europeos encontramos *centros de voluntariado*. Si bien las denominaciones varían, el formato adoptado y las funciones desempeñadas resultan muy homogéneos. La aparición y difusión de estos centros se generaliza a lo largo de los años noventa. La titularidad de esos centros de voluntariado no suele ser pública —aunque existen excepciones—, si bien gran parte de la financiación proviene directa o indirectamente de la administración. España es uno de los países en los que los centros de voluntariado (denominados frecuentemente Puntos de Información de Voluntariado) ha tenido más desarrollo, aunque tutelados directamente por la administración (contando con técnicos contratados por las administraciones locales), lo que nos da cuenta de una estrategia «invasiva» por parte del Estado, que pasa a ocuparse de la gestión concreta del voluntariado. Es también frecuente que los centros de voluntariado europeos tengan diversos niveles: puede existir un gran centro de voluntariado de ámbito nacional que se dedique a coordinar, financiar e incluso supervisar el trabajo de otros centros de voluntariado de ámbito territorial inferior (regional y local) o, por el contrario, los distintos niveles pueden funcionar de manera independiente (estando, por ejemplo, ligados funcionalmente a los municipios). Dependiendo del modelo (y del nivel considerado), los centros de voluntariado pueden estar totalmente profesionalizados o constituirse sobre una base voluntaria (aunque esta es la situación menos frecuente), o una fórmula mixta.

En el caso de los *centros o plataformas nacionales/regionales*, estos pueden constituirse como entidades autónomas (es el caso del Reino Unido; *véase* Wade y Donahue, 2004) o, en otros casos, configurarse como entidades en las que participan «orgánicamente» entidades voluntarias, agentes de la administración e incluso empresarios (como es el caso alemán, que funciona con financiación no estatal; *véase*. Wiedermann, 2004). En términos generales, estos centros de voluntariado están desligados en su funcionamiento de lo puramente

[15] Textos que permiten una aproximación comparada de las políticas de voluntariado a nivel europeo son los de Van Hall *et al.* (2004) —si bien la información contenida es muy desigual—, y sobre todo los dosieres elaborados por el Centro Europeo de Voluntariado (CEV), que son los que aportan unos datos más actualizados, a los que puede accederse a través de su página web (*www.cev.be*).

asociativo (salvo casos excepcionales, como el sueco).

Las tareas de los centros de voluntariado son muy diversas, aunque en general existe un elemento central, la gestión de *bolsas de voluntariado* (bien personalmente, bien —cada vez más— a través de plataformas en Internet), poniendo en contacto a particulares que desean desarrollar tareas de voluntariado con ofertas que pueden proceder de entidades de voluntariado, pero también de particulares (vinculando entre sí a sujetos no integrados en organización alguna), e incluso de instancias estatales. En algunos casos extremos (como la República Checa), los centros de voluntariado funcionan como agencias de colocación, casi como verdaderas ETT de voluntariado, sin prácticamente ningún tipo de actividad propia al margen de la supervisión y gestión de estos procesos de «contactación», garantizando la legalidad del proceso (contratos de voluntariado, acreditación de entidades, seguros, etc.) (Knechtlová, 2007).

Otras tareas desarrolladas por los centros de voluntariado tienen que ver con la formación dirigida tanto a voluntarios (formación inicial previa al voluntariado o cursos de formación específica) como a los técnicos de las entidades de voluntariado. Estos últimos cursos suelen orientarse fundamentalmente a la gestión del voluntariado (este tipo de formación ocupa un papel muy importante en los centros del Reino Unido; *véase* Wade y Donahue, 2004).

En general, en estos centros encontramos una percepción del voluntariado en términos de estricta participación individualizada. La excepción quizá podamos encontrarla de nuevo en Suecia, donde los centros adoptan en ocasiones un «formato» casi asociativo y generan un volumen de actividad propia importante, que además tiende a articularse en forma grupal (Granholm, 2007). Otra tarea que se asume es la promoción del voluntariado entre la población general. También funcionan como centros de asesoramiento a entidades, y en general desarrollan funciones como centros de información y documentación (tal característica parece estar bastante implantada en Italia; *véase* Rapizza, 2006).

En el ámbito europeo se ha venido desarrollando (desde la década de los noventa hasta nuestros días) una *legislación específica orientada al voluntariado*. Los últimos países que han generado este tipo de legislación han sido los países del Este de Europa. Una de las potencialidades más importantes de la legislación sobre voluntariado es que define su ámbito y contenido, es decir, el Estado explicita qué entiende por voluntariado y, además, de manera directa o indirecta, lo pone en relación con otras realidades participativas (en general asociándolo a un mayor reconocimiento por parte de la administración). Podemos decir que la legislación sobre voluntariado suele ser el punto de arranque de la articulación de políticas de promoción del voluntariado.

Encontramos algunos países que han descartado por el momento elaborar una legislación específica sobre voluntariado, si bien tienden a constituirse en casos cada vez más excepcionales. Podemos referirnos, por ejemplo, a Suecia (Granholm, 2007; Del Cid 2003). Tal carencia parece intencional, y se relacionaría con una política menos invasiva y con una concepción menos instrumental de la participación social. No es una simple coincidencia que Suecia sea uno de los países con una intensidad protectora más elevada en lo social. De hecho, el voluntariado social ha venido ocupando un papel muy secundario en este país, y en general en los países escandinavos (*véase* Matthies, 2006: 58 y ss.). En Suecia, por tanto, existe una equiparación formal y legal entre el voluntariado y el resto de prácticas participativas[16], lo cual parece lógico a priori, a no ser que el interés político no resida en favorecer la participación, sino —como es el caso más frecuente— en fomentar una tipología participativa especialmente implicada en la prestación de servicios como el voluntariado. En el caso de Alemania no existe legislación específica de voluntariado, aunque sí sobre servicios voluntarios (Wiedermann, 2004).

En los países de la Europa oriental nos encontramos con situaciones muy dispares en lo referente a la existencia de legislación sobre voluntariado. Algunos países carecen de legislación específica. En Bulgaria, por ejemplo, existe un reconocimiento tangencial en algunas leyes (Velikova, 2006: 3 y ss.), y, por el contrario, nos encontramos con otros especialmente prolíficos como la

[16] No obstante, la salida de la izquierda del gobierno sueco en el año 2006 parece haber supuesto un cambio de enfoque con respecto al voluntariado que se está concretando en nuevas medidas convergentes con la política «europea» de voluntariado (Granholm, 2007).

República Checa (Knechtlová, 2007). Los países con una legislación específica más desarrollada tienden en general a desarrollar una visión más instrumental del voluntariado, y proyectan una concepción más liberal de la participación.

De manera ligada al desarrollo de legislación específica, suelen elaborarse *planes o paquetes de medidas extraordinarias* dirigidas a la *promoción del voluntariado*, que en general concretan las líneas de promoción contenidas en la legislación. Suelen articularse en distintos niveles (nacional, regional o incluso local) y el formato es bastante heterogéneo. Los planes de voluntariado pueden observar estrategias de promoción de tipo muy diverso: campañas de publicidad, desarrollo de medidas formativas, promoción de investigación sobre el voluntariado, implementación de diversos canales de financiación, convenios con entidades y/o empresasy muchas más medidas.

Por otro lado, durante los últimos años se han creado distintas *agencias estatales orientadas a la promoción y gestión política del voluntariado*. Sólo excepcionalmente encontramos agencias que se orientan genéricamente a la promoción de la participación social. De nuevo, estas iniciativas se ubican en distintos niveles de la administración (nacional, regional y local). Aunque su incardinación «temática» dentro de la administración es muy variable (desde justicia, pasando por educación, incluso interior, etc.), estas agencias suelen inscribirse preferentemente en organismos ligados al «área social». La creación de estas agencias especializadas, así como la asignación de recursos económicos y humanos, es una prueba más del interés político con respecto al voluntariado.

Frecuentemente, el voluntariado se configura en las políticas públicas como una *herramienta en la política de empleo*, asimilada a la capacitación individual. Así, el voluntariado aparece, y se consagra, como vía —reconocida política y socialmente— de acceso al mercado de trabajo (como fuente de conocimiento, experiencia y conexiones sociales). No obstante, en los países más ricos es más difícil encontrar ese enfoque estratégico. Recurriendo de nuevo al modelo socialdemócrata sueco, nos encontramos con que el voluntariado no funciona como vía al empleo (Granholm, 2007: 26), pero se trata de una excepción. El problema de la utilización estratégica del voluntariado por parte de los poderes públicos (en ciertas ocasiones a través incluso de programas de «voluntariado» a tiempo completo y remuneración relativamente importante [17]) es que se produce una peligrosa confusión entre *figuras participativas y figuras formativas o de acceso a experiencia laboral* (en ese contexto la diferencia entre un voluntario y las prácticas profesionales de un estudiante se disuelve irremediablemente). Reforzando esa línea de integración laboral a través del voluntariado, en diversos países se han puesto en marcha *sistemas de acreditación formalizada* con respecto al trabajo voluntario realizado, acreditación respaldada directamente por la *administración*. El problema de la potenciación del voluntariado como vía de acceso al mercado laboral es que se incide sobre los *intereses individuales* del voluntario, contribuyendo a disolver (una vez más) la dimensión participativa y grupal. Además, priorizando los intereses del voluntario a la hora de justificar la participación, los objetivos «formales» de la acción voluntaria (concretados en la acción sobre «el otro» en los programas de voluntariado social) ocupan un papel secundario. Parecería que el objetivo prioritario pasa a ser la integración social/laboral del voluntario, no del receptor. Así pues, la conceptualización del voluntariado como herramienta en la política de empleo, refuerza el papel del voluntariado como vía de *integración social* (para el voluntario).

Como última estrategia política de promoción del voluntariado, debemos señalar la gran difusión de *medidas compensatorias*. Las más importantes implican la *restitución (parcial o total) de los gastos* asociados a la práctica del voluntariado (tales como transporte, comida y, en ciertos casos alojamiento o ropa de vestir). La definición legal (y la determinación concreta derivada) de lo que es voluntariado es en este caso especialmente importante, porque posibilita la percepción del dinero. La participación asociativa no considerada como voluntariado queda fuera de cualquier posibilidad de restitución monetaria. La mecánica del pago puede ser asumida directamente por parte del Estado o delegarse en las entidades, que es lo que sucede la mayoría de las veces. En ocasiones, el reembolso de gastos sólo se realiza a los voluntarios que pertenecen

[17] Encontramos regulaciones de voluntariado a tiempo completo, o por encima de las veinte horas semanales y con remuneración, por ejemplo en Alemania, Francia y la República Checa (*vid.* López-Lotson y Velasco, 2005; Wiedermann, 2004; Knechtlová, 2007).

a entidades acreditadas por el Estado, es el caso por ejemplo de la República Checa.

Ciertos Estados también articulan *desgravaciones fiscales*. Las desgravaciones pueden hacerse corresponder con los *gastos asociados* a la práctica voluntaria o simplemente funcionar como genérico *incentivo a la participación*. En cuanto a este tipo de incentivos fiscales toma muchas formas y montantes muy diversos. En los proyectos de voluntariado gestionados o desarrollados por el Estado encontramos en algunos países la existencia de una *contraprestación económica* (es el caso de Francia, Alemania, entre otros). También, como acabamos de señalar, es muy frecuente la *acreditación formal* por parte del Estado de la realización de tareas de voluntariado. Es importante también el reconocimiento de la labor voluntaria (bajo ciertas condiciones) como *generadora de derechos y prestaciones* (pensión de jubilación y subsidios de desempleo). También se introducen frecuentemente *premios de reconocimiento* a voluntarios (especialmente sobre una base individualizada), sin olvidar ciertos *descuentos* en museos, cines, viajes, matrículas de estudios, etc.

España es uno de los países en los que estas medidas compensatorias (dinerarias o de carácter simbólico) han tenido menos desarrollo (aunque su posibilidad está reconocida en la Ley de 1996), en parte debido a la presión de las propias entidades de voluntariado (al menos una parte importante de ellas), que observan efectos contraproducentes en este tipo de políticas que podríamos denominar de remuneración encubierta.

4.4. Participación y voluntariado en el contexto español

4.4.1. Participación y asociacionismo en España: estado de la cuestión

En los últimos años se han articulado dos diagnósticos enfrentados a la hora de valorar la «salud» de la sociedad civil española. Una primera posición señala que se ha producido una transformación estructural muy importante (que se expresa en la proliferación y fortalecimiento de las organizaciones, el incremento de la tasa de participación y, en general, en el desarrollo de una cultura cívica) que ha conducido a un *fortalecimiento de la sociedad civil española*. Desde ese punto de vista, la situación española —aunque a cierta distancia de las sociedades civiles más «potentes»— mostraría una posición perfectamente equiparable en el entorno de los países desarrollados. Una segunda posición (en la que nos inscribimos) reincide en la percepción del *mantenimiento de la debilidad y desestructuración secular de la sociedad civil española*, matizada por el intenso proceso de desarrollo asociativo que se ha producido a lo largo de los últimos veinticinco años, sin olvidarnos del evidente desarrollo del voluntariado. Aun reconociendo el profundo proceso de institucionalización del Tercer Sector español, este diagnóstico insiste en la percepción de una *cultura escasamente cívica, alejada —y recelosa— con respecto a la esfera pública*. Subirats (1999: 19-20) afirmaba, no hace demasiado tiempo, que «el país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se ha venido denominando sociedad civil».

En cuanto a la realidad asociativa en España, Mota (1999: 37) apunta la «persistencia de su tradicional debilidad histórica» a pesar de los «indicios de expansión y reciente vitalidad». Por ello, a pesar del relativo avance de los últimos años[18], todavía sigue siendo acertado señalar que «el asociacionismo en España es reducido y poco variado» (Morales y Mota, 2006: 89) y que «la implicación de los españoles en asociaciones voluntarias es muy escasa, tanto en el número de quienes colaboran como en la intensidad o el grado de esfuerzo y compromiso de la colaboración» (ibíd.: 93) (véanse Tablas 5.2 y 5.3). El intenso crecimiento del número de asociaciones que se ha producido durante los últimos años no parece ser correlato de un fortalecimiento paralelo de la participación cívica.

[18] Según Morales y Mota (2006: 82), el porcentaje de adultos que pertenecen a alguna asociación ha aumentado en diez puntos desde 1980.

Tabla 5.2. Participación en asociaciones en Europa, 1999-2002 (en porcentajes)

País	Cualquier implicación	Pertenencia	Actividades	Donaciones	Trabajo voluntario
Noruega	96	88	58	66	45
Suiza	95	86	54	66	41
Dinamarca	93	92	70	43	44
Suecia	92	90	68	46	50
Holanda	87	84	54	41	31
Alemania occidental	71	68	60	28	42
Eslovenia	63	53	33	39	21
Portugal	58	43	34	35	22
Alemania oriental	55	51	42	20	26
España	**49**	**42**	**32**	**23**	**16**
Rusia	28	25	16	6	11
Rumanía	20	20	15	9	9
Moldavia	20	20	14	8	12

Fuente: Morales y Mota (2006:80)

Tabla 5.3. Participación en asociaciones en España 2008 (porcentajes de personas que se declaran miembros)

Asociaciones religiosas	9,5
Organizaciones deportivas	10,3
Sindicatos	9,1
Partidos políticos	4
Organizaciones ecologistas	2,3
Asociaciones vecinales	10,8
Asociaciones de mujeres	4
Asociaciones juveniles	5,9
Asociaciones de mayores	5
Asociaciones educativas	6,2
Asociaciones profesionales	8,5
Colectivos cívicos o sociales	11,5
Tasa total de participación	**37,9**

Fuente: Encuesta FOESSA 2008.

Hemos de ser conscientes, además, de que la «estructuración» del sector asociativo español se produce en un contexto social desfavorable, en un momento en el que el proceso de individualización dificulta sobremanera la implicación plena del sujeto en la esfera pública (ámbito que se contrae y desestructura). Así pues, a lo largo de las dos últimas décadas asistimos al desarrollo e institucionalización del voluntariado, aumenta el número de asociaciones, pero, al mismo tiempo, la ciudadanía sigue manteniéndose distante con respecto a la esfera pública.

Desde nuestro punto de vista, lo que se ha producido en los últimos veinticinco años es un largo y progresivo *proceso de desmovilización asociativa*. Un proceso de desmovilización que ha afectado fundamentalmente a las *asociaciones-movimiento* y que ha quedado oculto y difuminado tras el surgimiento y difusión social del voluntariado, y sobre todo tras la enorme proliferación de *asociaciones de gestión*[19] (caracteriza-

[19] Tomamos la diferenciación entre asociaciones-movimiento y asociaciones de gestión del Colectivo Ioé (1996: 26).

das por su profesionalización, orientadas fundamentalmente hacia la prestación de servicios y muy dependientes de la administración), el tipo de asociaciones en la que se incardina preferentemente el voluntariado. Tampoco debemos olvidar el reforzamiento del asociacionismo de corte expresivo (vinculado al ocio, los deportes, etc.). Así pues, de manera paradójica este proceso de desmovilización no se refleja en las encuestas de participación y asociacionismo.

El primer momento de desmovilización asociativa coincidiría con la culminación de la apertura democrática (a principios de los años ochenta), y tiene como elemento más visible —si bien no único— la crisis del asociacionismo vecinal. La segunda fase de desmovilización asociativa, que se prolongaría hasta nuestros días, coincide en su desarrollo con la *difusión del voluntariado* como nuevo formato participativo, desligado de la condición de miembro. Sería fácil encontrar algunos ejemplos de asociaciones que han venido debilitándose especialmente a lo largo de las dos últimas décadas: las asociaciones juveniles (*scouts*, etc.), las AMPAS, por supuesto asociaciones de vecinos, sin olvidar el declive de la afiliación sindical.

El incremento «desmesurado» del número de entidades en el ámbito del Tercer Sector (la mayoría de ellas asociaciones) que se ha producido a lo largo de las dos últimas décadas en España no ha ido acompañado de una evolución «paralela» con respecto a las tasas de participación (De la Torre, 2005). Ese es un aspecto muy importante sobre el que no se suele reflexionar. Si el número de entidades ha crecido mucho más intensamente que el número de ciudadanos que participan en las mismas, podríamos suponer que nos encontraríamos ante un escenario de asociaciones cada vez más vacías de socios y/o voluntarios (y por tanto más profesionalizadas para garantizar su funcionamiento) y con menos proyección social —y capacidad de movilización— al margen de la generación de servicios. Este desequilibrio entre número de entidades y tasas de participación también podría apuntar a una cierta oligopolización parcial del sector; nos encontraríamos con unas pocas entidades con un gran tamaño, que acapararían recursos materiales y humanos (tanto profesionales como voluntarios), y una gran mayoría de pequeñas asociaciones sin apenas recursos y con muy pocos socios. Por eso, que si el incremento de participantes no ha sido «proporcional», podemos inferir bien que el número medio de participantes ha disminuido, que se ha producido una reducción de la participación en algunos sectores o tipos de asociación y, por último, que algunas entidades son organizaciones de base profesional en las que existen pocos o ningún voluntario.

4.4.2. El proceso de institucionalización del voluntariado

En España, el voluntariado todavía se configura como una realidad participativa relativamente nueva. Se trata de un concepto que surge en el contexto anglosajón y que se introduce en España en los años setenta (Colectivo Ioé, 1996: 11). No obstante, no es hasta mediados de los años noventa cuando el voluntariado se proyecta socialmente como el modelo participativo de referencia, ligado especialmente al área social.

Para el caso español, podemos hablar de un intenso proceso de institucionalización del modelo de participación ligado al voluntariado, que se produce a lo largo de la década de los noventa y la primera mitad de la presente década. Tal proceso de cristalización social supone una transformación profunda de los modelos participativos, una transformación que tiene que ver con su estructuración social (quién participa, cómo, dónde, para qué), y una reconstrucción simbólica (qué significa socialmente). La institucionalización del voluntariado implica, en primer lugar, que el referente social de la participación se concentra sobre la figura del voluntariado (aparece como la *vía natural* de participación, frente a otras modalidades de carácter asociativo). Al hilo de esta transformación se produce una cierta sustitución terminológica. Los conceptos asociación y asociacionismo «circulan» cada vez peor en los discursos de la ciudadanía, donde son sustituidos por las referencias a las ONG y el voluntariado. Por último,

el proceso de institucionalización implica un cambio en el acomodo organizativo de la participación, como hemos visto, asociado a un vínculo más endeble con la entidad.

El proceso de institucionalización del voluntariado está profundamente ligado al declive del modelo asociativo como «modelo general» de la participación social. A lo largo de los años noventa, un número importante de ciudadanos españoles comenzaron a colaborar como voluntarios en asociaciones y entidades de voluntariado. De todas maneras, la irrupción del voluntariado no implicó un incremento importante en la propensión de los españoles a la participación; el aumento al que se refieren algunos estudios no ha sido ni mucho menos espectacular. El verdadero crecimiento intenso ha correspondido al espacio de nuevas asociaciones y entidades de voluntariado.

En la segunda mitad de la década de los noventa se produjo una cierta «euforia participativa», ligada al significante de la solidaridad y el voluntariado. Además, de manera muy evidente, se produjo una identificación simbólica del voluntariado (fundamentalmente por medio de la proyección de la imagen arquetípica a través de los medios de comunicación) con el segmento más joven de la ciudadanía española. Aunque no todos los que se aproximaron a la práctica voluntaria fueron jóvenes, sí es cierto que se incrementó de manera notable la vinculación de los jóvenes con este formato participativo, por varias razones: *a)* se posibilitaba una vía formalmente desideologizada de participación —articulada en torno a la categoría «amable» de la solidaridad— que casaba muy bien con las aspiraciones de los jóvenes; *b)* se trataba de una participación «a la carta», que permitía en gran medida decidir el grado de implicación (dónde, cuándo, durante cuánto tiempo…) y, en ese sentido, que no interfería —o lo hacía mínimamente— en la libertad individual, y *c)* el voluntariado permitía generar una cierta identidad adulta (y un reconocimiento social) que era denegada socialmente a una parte importante de la juventud. Una generación de jóvenes que veían retrasada casi indefinidamente su incorporación efectiva al mundo adulto, en un escenario social caracterizado por altísimas tasas de paro y precariedad laboral galopante, aumento sostenido de los precios de la vivienda, prolongación del período vital dedicado a los estudios, etc.

En cuanto al papel jugado por el voluntariado en el modelo de bienestar español, su contribución en el desarrollo de servicios sociales pasa por una posición netamente subordinada con respecto a la administración (en un contexto de fuerte condicionamiento estatal —directo o indirecto— de la actividad y programas que desarrollan las entidades voluntarias). En general, encontramos una incardinación plenamente funcional en el modelo de bienestar «diseñado» y liderado desde la administración. Así pues, hemos de referirnos a un *perfil colaborador* generalizado, que entraría de lleno en un modelo de *coproducción* de servicios (Pestoff, 2008; Manfredi y Maffei, 2008).

5 Conclusiones

En el desarrollo de las políticas sociales del siglo XXI se ha consolidado un modelo de intervención mixta en el espacio del llamado Modelo Social Europeo (MSE). Este modelo se estructura en torno a tres ejes institucionales básicos: el Estado de bienestar, el mercado y el Tercer Sector, un modelo de participación cívica crecientemente individualizado e instrumental y un modelo ideológico difuso que han originado un sistema de gobierno de las políticas sociales relativamente desorganizado y en parte descomprometido en cuanto a sus efectos sociales. Del desarrollo de este sistema de política social desde la perspectiva de los actores sociales e institucionales podemos destacar los siguientes aspectos que emergen tentativamente de las reflexiones anteriores.

Desde los años ochenta del siglo pasado el Estado de bienestar ha entrado en un proceso de reestructuración institucional e ideológica, aún no concluido, que ha supuesto la contención relativa de la acción del Estado y un creciente protagonismo del mercado y del Tercer Sector. El mercado ha cobrado fuerza como gestor de políticas sociales y servicios públicos y como oferente de servicios a las clases medias altas de la población que complementan las prestaciones sociales con servicios privados. El Tercer Sector, a su vez, es fruto de un mayor protagonismo de la sociedad civil en la resolución de sus problemas, pero también es un gestor de servicios públicos en competencia creciente con el sector mercantil como consecuencia de la mencionada contención del Estado y de nuevos problemas sociales a los que esta da respuesta con dificultad creciente. Este modelo de reforma social emergente en el MSE varía entre países, pero la tendencia general es hacia modelos de política social productivos y compatibles con la inserción competitiva de la UE en la economía global.

Este entramado mixto de gestión del bienestar está teniendo consecuencias cruciales en la materialización de los derechos sociales en función de la combinación institucional concreta de cada régimen de bienestar en el MSE. La tendencia general hacia la contención relativa de las políticas sociales públicas está suponiendo

no sólo un cierto estancamiento relativo en el desarrollo de los derechos sociales, sino también la consolidación de amplias capas de la población en situación de vulnerabilidad social. Las distintas combinaciones de flexibilidad laboral y seguridad social provocan niveles de fragmentación social y distintas vías de acceso a la materialización de los derechos sociales. La persistencia de las tasas de pobreza relativa a lo largo del actual proceso de transición hacia la tercera fase de la reforma social es un hecho objetivo que pone de manifiesto los límites en la creación de sociedades cohesivas en el espacio social europeo y, en concreto, en el caso español.

El Estado de bienestar en general, y también en el caso español, tiende a contenerse y retirarse en favor de otros agentes territoriales (regiones, autonomías) e institucionales (mercado y Tercer Sector), así como a impulsar una creciente externalización de la gestión que, en conjunto, producen problemas de fragmentación y déficit de coordinación en las políticas sociales que afectan a la igualdad en el ejercicio de los derechos sociales. La accesibilidad a los servicios y prestaciones no se ha cuestionado en general (universalización), pero en la práctica el deterioro relativo de la calidad de las prestaciones y un menor compromiso financiero para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas tienden a minar la calidad general de las prestaciones sociales y, sobre todo, la legitimidad del Estado en la producción de bienestar.

La oferta mercantil está en ascenso en el espacio europeo en general y, también, en España, como prestadora de servicios públicos rentables y como respuesta a nuevas demandas de calidad de las capas medias y altas. Si bien es cierto que una gestión eficiente debe ser un requisito de la gestión de las políticas sociales, también lo es que la eficiencia no es patrimonio del mercado y que la doble satisfacción de necesidades, pública y privada, genera nuevas formas de fragmentación y de desigualdad que refuerzan las desigualdades sociales. La mercantilización de prestaciones y servicios puede producir y produce de hecho nuevas formas de desigualdad social y bloquea las políticas de derechos sociales iguales.

Finalmente, el desarrollo del Tercer Sector ha sido consecuencia en el caso español de los límites del Estado en el desarrollo de las políticas sociales y de nuevas energías sociales en pro de una sociedad participativa. La consolidación del Tercer Sector como gestor de servicios públicos y sociales del Estado es un factor de innovación e igualdad. Pero al mismo tiempo el afianzamiento del mismo como economía social puede provocar nuevas formas de dependencia financiera y un retroceso de las funciones de reivindicación de derechos sociales y de acciones en pro del desarrollo social. De hecho, la participación social esperada a través de las organizaciones de este amplio sector ha evolucionado hacia formas de participación individual instrumental o funcional o de desmovilización asociativa que caracterizan en general al MSE y que se manifiestan de manera concreta en el caso español poniendo en duda la capacidad de articulación democrática de la sociedad civil organizada española.

En este contexto de cambios globales profundos, económicos, políticos y sociales, la contención relativa del Estado y la debilidad del Tercer Sector, en cuanto actores institucionales claves de la reforma social, son factores que restan impulso al desarrollo social y al avance de los derechos sociales y, sobre todo, tienden a cristalizar las situaciones de vulnerabilidad social. En este sentido, el reforzamiento de políticas sociales públicas con amplia capacidad de coordinación, así como el fortalecimiento institucional del Tercer Sector, sobre todo el de acción social, son factores clave en las políticas de inclusión social y en el desarrollo de los derechos sociales a corto y medio plazo. Ahora bien, a largo plazo, la mejora de la coordinación institucional, así como el reforzamiento del Tercer Sector al servicio del desarrollo de los derechos sociales, dependen en muchos sentidos de la cristalización del conjunto de la reforma social, es decir, de la combinación concreta del modelo económico emergente, de las estructuras sociopolíticas que expresen/reconfiguren dicho modelo y de las formas de acción colectiva que puedan crearse en ese contexto de cambio, a la vez que de los debates ideológicos sobre la naturaleza, estructura y contenidos de la refor-

ma social. Los actores sociales e institucionales tienen, como es obvio, históricamente, un papel activo en la configuración de los procesos y formas de la reforma social de cada país que, en ciertos contextos, es determinante. La pregunta obligada es si los actuales procesos de fragmentación social e individualización participativa funcional favorecen un desarrollo de los actores sociales con capacidad para orientar la reforma social en la dirección del desarrollo de los derechos sociales. Y, si no es así, como en parte hemos tratado de demostrar, cuáles son las vías de reconstitución de la sociedad civil y de sus distintos actores sociales e institucionales.

6 Bibliografía

Abrahamson, P. (1995): «Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?», en Sarasa, y Moreno (eds.) (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Madrid, pp. 113-153.

Anheier, H. K. (2002): «The third sector in Europe: five theses», *Civil Society Working Papers*, n.º 12.

Anisi, D. (1995): *Creadores de escasez*. Madrid: Alianza

Annesley, C. (2007): Lisbon and social Europe: towards a European «adult worker model» welfare system. *Journal of European Social Policy*, Volume 17, n.º 3.

Arai, S. M. (2004): «Volunteering in the Canadian Context: Identity, Civic Participation and the Politics of Participation in Serious Leisure», en Stebbins, R. A., y Graham, M. (eds.) (2004): *Volunteering as Leisure, Leisure as Volunteering*, Oxford, Cabi Publishing.

Arriba, A.; Calzada, I., y Del Pino, E. (2006): *Las actitudes de los españoles hacia el Estado de Bienestar (1985-2005)*. Madrid: CIS.

Arriba, A.; y Moreno, L. (2005): «Spain: Poverty, social exclusion and safety nets», en Ferrara, M. (ed.): *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, pp. 141-203. Nueva York: Routledge.

Arriba, A.; y Pérez Eransus, B. (2007): «La última red de protección social en España: prestaciones Asistenciales y su activación», en *Revista Política y Sociedad*, vol. 44, n.º 2.

Ayala, L.; Martínez, R., y Sastre, M. (2006): *Familia, infancia y privación social.* Madrid: Fundación FOESSA-Cáritas Española.

Barthélemy, M. (2003): *Asociaciones: ¿Una Nueva era de participación?,* Valencia, Tirant lo Blanch.

Bauman, Z. (2003) [2001]: «Individualmente, pero juntos», en Beck, U., y Beck-Gernsheim, E.: *La individuación: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.

— (2004) [2000]: *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Argentina.

— (2005) [2003]: *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (2001) [1986]: *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.

Beck, U., y Beck-Gernsheim, E. (2003) [2001]: *La individuación: el individualismo institucionali-*

zado y sus consecuencias sociales y políticas, Barcelona, Paidós.

Bevir, M., y Trentmann, F. (eds.) (2007): *Governance, Consumers and Citizens: Agency and Resistance in Contemporary Politics*, Palgrave.

Bode, I. (2006): «Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe», en *Journal of European Social Policy*, n.º 4 (volume 16).

Cáritas Española (2007a): *Memoria Cáritas 2007. Programa de empleo*, Cáritas Española, Madrid.

— (2007b): *Memoria Cáritas 2006*, Cáritas Española, Madrid.

Casado, D. (2003a): «Delimitación del sector voluntario de objeto social en España», en Rodríguez Cabrero, G. (2003) (coord.): pp. 99-124.

Casas Mínguez, F. (2005): «En torno a la Agenda Social Europea», en *Estructura y procesos sociales: libro de homenaje a José Cazorla Pérez*, Madrid: CIS.

Castles, F. G. (2004): *The future of the Welfate Status: crisis myths and crisis realities*. Oxford: Oxford University Press.

Chaves, R., y Monzón, J. L. (2007): *La economía social en la Unión Europea*. Ciriec-International y Comité Económico y Social Europeo (CESE), n.° CESE/COMM/05/2005, Bruselas.

Cid, N. del (2003): *Legal Status of Volunteers: Country Report Sweden*, Brussels, European Volunteer Centre (CIV), AVSO (Accesible en www.cev.be).

Clarke, J.; Smith, N.; Vidler, E.; Westmarland, L., y Newman, J. (2007): *Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services,* London, Sage.

Colectivo Ioé (1996): *Voluntariado y democracia participativa* (estudio accesible en http://colectivoioe.org/investigaciones_libros.php?op=libro&id=36

— (2002): *Análisis ideológico y motivacional del voluntariado español* (estudio accesible en http://colectivoioe.org/investigaciones_ineditas.php?op=investigacion&id=28

Curtis, J. E.; Grabb, E. G., y Baer, D. E. (1992): «Voluntary Association Membership in Fifteen Countries: A Comparative Analysis», en *American Sociological Review,* vol. 57, 2, pp. 139-152.

Dekker, P., y Halman, H. (2003): «Volunteering and Values: An Introduction», en Dekker, P., Halman, H. (eds.): *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives*, New York, Kluwer Academia/Plenum Publishers.

EAPN-España (2006): *Los informes nacionales 2006-08 sobre estrategias para la protección social y la inclusión social,* EAPN-Es.

Eliasoph, N. (1998): *Avoiding Politics: How Americans Produce Apathy in Everyday Life*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (2003): «Cultivating Apathy in Voluntary Associations», en Dekker, P., y Halman, H. (eds.): *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives*, New York, Kluwer Academia/Plenum Publishers.

Escudero Alday, R. (2007): «Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos», en Sauca, J. M., y Wences, M.ª I. (eds.): *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus Teorías,* Madrid, Trotta.

European Commission (2005): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2005*, Luxembourg, pp. 59-60.

— (2006): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, Luxembourg, pp. 29-31.

— (2007): *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, Luxembourg, pp. 238-245.

— (2007): *Joint Report on social protection and social inclusión. Supporting document*, Brussels, European Commission.

Evers, A., y Laville, J. L. (2004a): «Social services by social entreprises; on the possible contributions of hybrid organizations and a civil society», en Evers, A., y Laville, J. L. (eds.) (2004): pp. 237-256.

— (eds.) (2004b): *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton.

Fantova, F. (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas,* Cuadernos de Derechos Humanos, n.º 49, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, Universidad de Deusto.

Farell, F. (2008): «The Role of 'Third Sector'at EU Level», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 9, pp. 123-126.

Ferrera, M.; Matsaganis, M., y Sacchi, S. (2002): «Open coordination against poverty: the new EU social inclusion process», en *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n.º 3: Special Issue on *Social exclusion and reforming the European Social Model.*

Fundació Un Sol Món (2007): *Las empresas de inserción en España*, Observatorio de la Inclusión Social, Caixa Catalunya, Barcelona.

Fundación Alternativas (2006): *El modelo social europeo*. Laboratorio de Alternativas-Policy network. Madrid: Fundación Alternativas.

García, M. A. (2008): «Valoración de la nueva ley de empresas de inserción y cómo afectará al desarrollo del Tercer Sector en este ámbito», en *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 8, pp. 165-168.

García Delgado, J. L. (2005) (dir.): *La economía social en España. Criterios y Propuestas*, Madrid, Fundación ONCE.

García Serrano, C.; Malo, M. A., y Toharia, L. (2001): *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*, Madrid, MTAS.

George, S. (2007): «La traición a la Europa social», en Guerra, A. y Tezanos, J. F. (eds.): *El rumbo de Europa*. Madrid, Sistema.

Giddens, A. (2004) [1992]: *La transformación de la intimidad: sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Madrid, Cátedra.

— (2006): «Debating the Social Model. Thoughts and Suggestions», en *The Hamptpn Court Agenda: a Social Model for Europe*. London: Policy network.

— (2006): *Europe in the global age*. Cambridge: Polity.

Gidron, B.; Kramer, R., y Salamon, L. (1992): *Government and the Third Sector*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Gimeno Ullastres, J. A., y González, C. (2003): *La evolución reciente del Gasto Social*, en Garde, J. A. (ed.), *Políticas sociales y Estado de Bienestar en España*, Madrid, FUHEM.

Giner, S., y Montagut, T. (2005): «Cosa pública, cosa privada: hacia una teoría del Tercer Sector», en García Delgado, J. L. (dir.): *La economía social en España. Criterios y propuestas*, Madrid, Fundación ONCE, pp. 43-54.

González, E., y Cabo, G. (coord.) (2008): *QUIÉN ES QUIÉN. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del IRPF*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

González Temprano, A. (dir.) (2003): *La consolidación del Estado de Bienestar en España*. Madrid, CES.

Graciano, P. (2004): *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e laboro a confronto*. Bologna: El Mulino.

Granholm, P. (2007): *Volunteering in Sweden: Facts and Figures Report,* Brussels, European Volunteer Centre (CEV) *(Accesible en www.cev.be)*.

Guillén, A., y Álvarez, S. (2004): «The EU,s impact on the Spanish welfare sate: Europeanization on paper?», en *Journal of European Social Policy*, volume 14, issue 3.

Halman, L. (2003): «Volunteering, Democracy, and Democratic Attitudes», en Dekker, P., Halman, H. *(eds.)*, *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives,* New York, Kluwer Academia/Plenum Publishers.

Hodgkinson, V. A. (2003): «Volunteering in Global Perspective», en Dekker, P., y Halman, H. (eds.): *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives,* New York, Kluwer Academia/Plenum Publishers.

Jenei, G., y Kuti, E. (2008): «The third sector and civil society», en Osborne, S. P. (2008): pp. 9-25.

Jepsen, M., y Serrano Pascual, A. (2005): «The European Social Model: an exercise in deconstruction», en *European Social Policy*, vol. 15, n.º 3.

— (2006): *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Polity Press.

Kendall, J. (2001): «The third sector and the develporment of European public policy: framework for analysis?», Civil Society Working paper 19, London, CSS, LSE.

Kerlin, J. A. (2006): «Social enterprise in the United States and Europe: understanding and learning from the differences», en *Voluntas,* n.º 17, pp. 247-263.

Kiviniemi, M. (2008): «Conclusions: The state of our knowledge and future», en Osborne, S. P. (2008), pp. 357-370.

Knechtlová, J. (2007): *Volunteering in the Czech Republic: Facts and Figures Report*, Brussels, European Volunteer Centre (CEV). *(Accesible en www.cev.be)*.

Kuhnle, S., y Selle, P. (1992): «Government and voluntary organizations; A relational perspective», en Kuhnle, y Selle (eds.): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective,* Aldershot, Avebury, pp. 1-34.

Laparra, M. (2002): «Una perspectiva de conjunto sobre la exclusión social», en Moreno, L. (coord.): *Pobreza y exclusión social: la malla de seguridad en España*. Madrid, CSIC.

— (2004): «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España», *Documentación Social*, n.º 135, pp. 57-75.

Laparra, M.; Obradors, A.; Pérez Eransus, B.; Pérez Yruela, M.; Renes, V.; Sarasa, S.; Subirats, J., y Trujillo, M. (2007): «Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas», en *Revista Española del Tercer Sector,* n.º 5.

Levitas, R. (2007): «Los límites de la agenda social europea: revisión de las políticas de inclusión social», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 5, pp. 173-194.

López-Lotson, A., y Velasco, P. (2005): *Country Report on the Legal Status of Volunteers in France*, Brussels, European Volunteer Centre (CEV) – AVSO. *(Accesible en www.cev.be).*

Madrid, A. (2001): *La institución del voluntariado,* Madrid, Editorial Trota.

Manfredi, F., y Maffei, M. (2008): «Co-governance and co-production: From the social enterprise towards the public-private co-enterprise», en Osborne, S. P. (ed.): *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*, London, Routledge.

Marbán Gallego, V. (2007): «Tercer Sector, Estado de Bienestar y política social», *Política y Sociedad*, n.º 44, pp. 153-169.

Martínez, R. (2007): *Renta y privación desde una perspectiva dinámica*. Fundación Alternativas, Laboratorio. Documento de Trabajo, n.º 120.

Matthies, A. L. (2006): *Nordic Civic Society Organizations and Future of Welfare Services: A Model for Europe?,* Copenhagen, Nordic Council of Ministers.

Meijs, L. C. P. M., y Karr, L. D. (2004): «Managing Volunteers in Different Settings: Membership and Programme Management», en Stebbins, R. A., y Graham, M. (eds.)*: Volunteering as Leisure, Leisure as Volunteering*, Oxford, Cabi Publishing.

Memoria 2004 de Cruz Roja Española (2005), Madrid. *(www.cruzroja.es).*

Mindus, P. (2007): «Sociedad civil y ciudadanía en la tradición del bienestarismo», en Sauca, J. M., y Wences, M.ª I. (eds.): *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta.

Morales, L., y Mota, F. (2006): «El asociacionismo en España», en Montero Gibert, J. R.; Font Fàbregas, J., y Torcal Loriente, M. (eds.): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, Madrid, CIS.

Moreno, L. (2007): «Europa social, bienestar en España y la malla de seguridad», en Espina, A. (coord.): *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*. Madrid, Fundación Carolina-Siglo XXI.

Mota, F. (1999): «La realidad asociativa en España», en Subirats, J. (ed.)*: ¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro.

MTAS (2007): *I Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008*, Madrid, MTAS.

Navarro, V. (2005): *La situación social en España I*, Madrid, Biblioteca Nueva.

— (2007): *La situación social en España II*, Madrid, Biblioteca Nueva.

Nyssens, M. (2008): «The third sector and the social inclusion agenda: the role of social enterprises in the field of work integration», en Osborne, S. P. (ed.): *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges,* New York, Routledge, pp. 87-102.

Ortí Benlloch, A. (1995): «Viejas y nuevas ideologías: hacia la dualización postsocialdemócrata», en *Documentación Social,* n.os 99-100.

Ortiz Leroux, S. (2007): «Sociedad civil y republicanismo: aproximaciones, problemas y desafíos», en Sauca, J. M., y Wences, M.ª I. (eds.): *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta.

Osborne, S. P. (ed.) (2008): *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, London, Routledge.

Parent, A. (2008): «The Role of Civil Dialogue in the EU Policy Making Process», *Revista Española del Tercer Sector*, n.º 9, pp. 127-131.

Pérez Eransus, B. (2003): «Las Entidades sociales en la lucha contra la exclusión», en Rodríguez Cabrero, G. (coord.) (2003): pp. 425-452.

Pestoff, V. (2008): «Co-production, the third sector and functional representation in Sweden», en Osborne, S. P. (ed.): *The Third Sector in Europe: Prospects and Challenges*, London, Routledge.

Petras, J. (2000): *La izquierda contrataca: conflicto de clases en América Latina en la era del Neoliberalismo*, Madrid, Akal.

Polanyi, K. (1997) [1944]: *La gran transformación*, Madrid, La Piqueta.

Presidencia del Gobierno de España (2007): *Plan Nacional de Reformas: Informe Anual de Progreso 2007,* Madrid, Presidencia del Gobierno.

Randma-Liiv, T.; Liiv, D., y Lepp, U. (2008): «Institutionalising relationships between government and the third sector: the case of Estonian Compact», en Osborne, S. P. (ed.): *The Third Sector in Europe. Prospects and Challenges*, London, Routledge, pp. 256-276.

Rapizza, S. (2006): *Voluntary Action Italy. Facts and Figures*, Brussels, European Volunteer Centre (CEV). (Accesible en www.cev.be).

Renes, V.; Lorenzo, F., y Chahín, A. (2007): *Poniendo en práctica la estrategia europea de inclusión social*, Madrid, Fundación Luis Vives.

Revilla Blanco, M. (2002): «Zona peatonal: las ONG como mecanismos de participación política», en Revilla Blanco, M. (ed.)*: Las ONG y la política*, Madrid, Istmo.

Rodríguez Cabrero, G. (1993): «La política social en España: 1980-1992», en *V Informe.*

— (coord.) (2003): *Las entidades voluntarias de acción social en España*, Madrid, FOESSA.

— (2004): *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos,* Madrid, Fundamentos.

— (2006): «El gobierno de las organizaciones no lucrativas», en Ruiz de Olabuénaga (dir.): *El Sector No lucrativo en España. Una visión reciente*, Fundación BBVA, Bilbao, pp. 85-126.

Rodríguez Cabrero, G.; Arriba, A.; Marbán, V., y Salido, O. (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar,* Madrid, CSIC (Colección Politeya).

Rodríguez Victoriano, J. M., y Benedito Casanova, A. (2000): «El voluntariado como fenómeno social y cultural: un diseño neoliberal de despolitización», en *Arxius de Sociología*, n.º 4, pp. 61-77.

Ruiz de Olabuénaga, J. I. (dir.) (2006): *El Sector No lucrativo en España. Una visión reciente,* Fundación BBVA, Bilbao.

Sahuí Maldonado, A. (2007): «Ciudadanía y sociedad civil en el liberalismo igualitario de John Rawls», en Sauca, J. M., y Wences, M.ª I. (eds.): *Lecturas de la Sociedad Civil: Un Mapa Contemporáneo de sus Teorías*, Madrid, Trotta.

Salamon, L., y Anheier, H. (1998): «Social Origins of Civil Society: explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally», *Voluntas*, vol. 9, n.º 3, pp. 213-249.

Salamon, L. M., y Sokolowski, S. W. (2003): «Institutional Roots of Volunteering: Toward a Macro-Structural Theory of Individual Voluntary Action», en Dekker, P., y Halman, H. (eds.): *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives,* New York, Kluwer Academia/Plenum Publishers.

Salinas, F.; Rubio, M. J., y Cerezo, I. (2001): *La evolución del Tercer Sector hacia la empresa social*, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, Madrid.

Sarasa, S. (1995): «La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y Asociaciones Altruistas», en Sarasa, y Moreno (eds.) (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Madrid, pp. 157-186.

Selle, P., y Strømsnes, K. (2001): *Membership and Democracy,* in Dekker, P., y Uslaner, E. M. (eds.) (2001): *Social Capital and Participation in Everyday Life*, London, Routledge/ECPR.

Sennett, R. (2003): *El respeto: Ssobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*, Barcelona, Anagrama.

Soper, K., y Trentmann, F. (eds.) (2007): *Citizenship and Consumption,* Palgrave Macmillan.

Subirats, J. (ed.) (1999): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos,* Madrid, Fundación Encuentro.

— (dir.) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea,* Barcelona, Fundación la Caixa.

— (dir.) (2004): *Un paso más hacia la inclusión social*, IGOP-UAB y Plataforma de ONG de Acción Social.

Taylor-Gooby, P. (2004): *New risks, new welfare. The transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Tezanos, J. F., y Díaz Moreno, V. (2006): *Tendencias sociales 1995-2006. Once años de cambios*, Madrid, Sistema.

Therborn, G. (2007): «La dirección social de Europa: ¿avance o retroceso? Agenda para un nuevo modelo social europeo», en Guerra, A., y Tezanos, J. F. (eds.): *El rumbo de Europa,* Madrid, Sistema.

Toharia, L.; Albert, C.; García Serrano, C.; Malo Ocaña, M. A.; Davia, M. A., y Arranz, J. M. (2007): *Empleo e inclusión social*, Madrid, MTAS.

Torre Prados, I. de la (2005): *Tercer Sector y participación ciudadana en España,* Madrid, CIS.

UGT (2008): *Una legislatura con carácter social.* Madrid, UGT.

Van Hall, T.; Meijs, L., y Steenbergen, M. (2004): *Volunteering and Participation on the Agenda: Survey in Volunteering Policies and Partnerships in the EU*, Civic, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Velikova, S. (2006): *Volunteering in Bulgaria: Facts and Figures,* Brussels, European Volunteer Centre (CEV). (Accesible en www.cev.be).

Wade, I., y Donahue, M. (2004): *Voluntary Activities in the United Kingdom: Facts and Figures,* Brussels, European Volunteer Centre (CEV). *(Accesible en www.cev.be).*

Wences Simón, M. I. (2007): «Republicanismo cívico y sociedad civil», en Sauca, J. M., y Wences, M.ª I. (eds.): *Lecturas de la sociedad civil: un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta.

Wiedermann, A. (2004): *Voluntary Action in Germany: Facts and Figures*, Brussels, European Volunteer Centre (CEV). *(Accesible en www.cev.be).*

Wollebæk, D., y Selle, P. (2004): «Passive membership in Voluntary Organizations: Implications for Civil Society, Integration and Democracy», en Prakash, S., y Selle, P.

(eds.):*Investigating Social Capital: Comparative Perspectives on Civil Society, Participation and Governance,* London, Sage.

Zurdo Alaguero, Á. (2004): *La ambivalencia social del nuevo voluntariado: estudio cualitativo del voluntariado social joven en Madrid,* Madrid, Universidad Complutense. *(Accesible en http://www.ucm.es/eprints/5124/)*

— (2007): «Tendencias emergentes en el contexto del voluntariado. Concepciones y arquetipos sociales en torno a la participación», en Vidal Fernández, F.; Mota López, R., y Zurdo Alaguero, Á.: E*ncuentro y alternativa: situación y tendencias del voluntariado en la comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid.



Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social

Autores :
Jaume Blasco
Almudena Juárez
Santa Lázaro
Rosalía Mota
Eva Rubio
Fernando Vidal
Juan José Villalón

Coordinador
Fernando Vidal

6

Capital social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social

1. Introducción. Desarrollo, exclusión y políticas sociales de sentido 527

2. Capital social y exclusión 531

3. Identidades sociales y exclusión 561

4. Capital social e inmigración 569

5. Capital social y simbólico en los procesos de empoderamiento e inclusión 575

6. Conclusiones 591

7. Bibliografía 597

1 Introducción. Desarrollo, exclusión y políticas sociales de sentido [*]

La exclusión social deteriora los vínculos, las comunidades, la constitución del sujeto y sus marcos de sentido, y cada vez somos más conscientes de su importancia como factores de desarrollo social y, en especial, en los procesos de empoderamiento de las personas en situación de exclusión. Nuestras políticas sociales han sido tradicionalmente políticas sociales de recursos y tenemos que lograr que maduren a políticas sociales de sentido que logren incidir troncalmente en esos factores algo intangibles y muy frágiles, pero decisivos. Las políticas sociales de sentido parten de una constatación: la exclusión social no solamente priva de recursos a los sujetos, sino que debilita los vínculos entre las personas, desestructura las familias, los grupos, asociaciones y comunidades, desorienta respecto al sentido de la vida y de las sociedades, confunde las identidades, multiplica el sentimiento de depresión y corroe los caracteres.

Y las políticas sociales de sentido se constituyen por dos ideas:

- El desarrollo social no solamente consiste en aumentar la riqueza y la esperanza de vida, sino que el *bien-estar* requiere del *buen-ser* social. Una vida rica en recursos pero pobre en vínculos y vacía de sentido es una vida que pierde calidad y raíz. El desarrollo social requiere prioritariamente del desarrollo de la sabiduría y la razón pública; necesita de un entorno institucional en el que se favorezca que los individuos, libre y tolerantemente, puedan recibir el patrimonio de sabiduría de la humanidad, se hagan cargo de su historia y de la Historia, y descubran reflexiva y solidariamente el sentido de las cosas y la identidad personal y colectiva. El bienestar no solamente se mide por la sensación de felicidad, sino por la solidaridad social y la veracidad de los valores y las creencias de un pueblo.
- Los procesos de liberación y empoderamiento de las personas excluidas sólo se inician realmente cuando el sujeto es resiliente y recompone una comunidad y un sentido de las cosas; cuando tiene una matriz social y una dirección moral. La inclusión no se logra por la mera integración laboral y recursiva del sujeto, sino por la constitución de un proyecto renovado por parte de la persona en sus redes sociales.

[*] Epígrafe elaborado por Fernando Vidal, Rosalía Mota, Santa Lázaro, Eva Rubio y Almudena Juárez. Los textos de estos autores se insertan dentro del proyecto del Plan Nacional de I+D «Capital social y capital simbólico como factores de empoderamiento en los itinerarios de inclusión social» (código SEJ2006-15109).

Así pues, creemos que es crucial el desarrollo social del sentido y la solidaridad. De hecho, la primera conclusión de este capítulo deriva de la novedad de su inclusión en el Informe FOESSA y apunta a que vamos ganando una comprensión más integral del alcance de la exclusión social y de las exigencias del desarrollo social, lo cual abre nuevos desafíos para nuestro modelo de intervención social y también insta a mejorar nuestra sensibilidad e instrumentos para identificar y medir los factores del desarrollo. El desarrollo social implica factores psicosociales y factores culturales e institucionales. El desarrollo no puede lograrse ni medirse solamente sobre la base de la distribución individual de recursos y del reconocimiento de derechos, sino que son cruciales la configuración de las instituciones en las que el individuo puede desenvolver su vida y los marcos de sentido según los cuales puede dar significado a su vida y generar identidades de empoderamiento solidario. Entre las instituciones cobra crucial importancia la familia, que es la primera comunidad de solidaridad y sentido en la que el individuo es incluido, pero nuestro estudio ha mostrado también la importancia de las dotaciones institucionales de los barrios, la organización de los servicios ciudadanos —sociales, educativos, sanitarios, de vivienda, etc.— o la participación de la sociedad civil. Especial relevancia tienen los factores psicológicos y de sentido en nuestra concepción de la exclusión y el desarrollo social. La exclusión es un fenómeno tan central en nuestra época que afecta a las estructuras más profundas de la sociedad y de cada persona. La exclusión no solamente causa privación de recursos, sino que organiza socialmente la corrosión del carácter, la desorientación de las identidades, la perversión de las relaciones y la desestructuración de las instituciones. Y no solamente lo hace en quienes sufren la exclusión, sino que distorsiona los valores, identidades y psicológicamente a las personas y relaciones de quienes participan en ella causándola o por omisión. Que algunos de estos aspectos sean eminentemente personales no significa que sean menos estructurales: hay una producción social de la depresión; una estructura social que corrompe las identidades; una morfología social que neoliberaliza los vínculos, las familias y las asociaciones y comunidades.

La experiencia de la intervención social en enclaves de exclusión y el acompañamiento de personas en exclusión extrema nos dice que los graves fallos estructurales de las políticas sociales, de nuestra cooperación internacional y, en general, de nuestro modelo social, político y económico no se deben solamente a una escasa política redistributiva, sino que no logramos sacar de la pobreza a millones de personas y no llegamos crear una sociedad más justa por carencias en nuestra comprensión de lo que hay en juego. Solamente una comprensión que dé cuenta de una concepción integral de las personas, sus comunidades de vida y su dignidad logrará conocer cuáles son los procesos reales y eficaces que conducen a la inclusión social. Eso implica una reforma de nuestro modelo de intervención social, de nuestras instituciones y de nuestra moral pública. Los procesos de liberación y empoderamiento de los excluidos se posibilitan por la dotación de recursos y el reconocimiento de derechos, pero comienzan por la generación de procesos identitarios y comunitarios de sentido y solidaridad.

Trabajar por el desarrollo social no significa solamente adquirir un nivel de recursos y derechos, sino reincorporar de modo integral todas las potencias sociales y personales de los individuos y sus grupos e instituciones. Sin desarrollo de los valores no hay desarrollo social; el desarrollo en valores, institucional y personal, forma parte crucial del desarrollo social. Sin desarrollo de una sólida solidaridad comunitaria —familiar, territorial, ciudadana e internacional—, el desarrollo social no logra avances cualitativos. Esas políticas sociales de sentido buscan crear un entorno de relación y sentido que permitan la resistencia de las comunidades y la resiliencia de los sujetos ante los fuertes procesos de empobrecimiento y dependencia. Las políticas sociales de sentido incorporan una nueva generación de enfoques que priorizan las metodologías de inclusión activa, asociativa, narrativa, participativa, sociopolítica, de mediación y reconciliación, etc. La nueva política social necesaria para incidir cualitativamente en el desarrollo y la superación de la exclusión social tiene que ser esa política social de sentido y solidaridad.

En la evolución de la sociología de la desigualdad ha ido ganando fuerza esta comprensión de los aspectos culturales y sociales que toman parte en la construcción de la injusticia. Partiendo de una visión economicista que ponía el peso en el capital patrimonial del sujeto, pronto se comprendió que la conciencia de los trabajadores y su unión eran procesos que constituían un capital alternativo al de las puras propiedades. En los años sesenta comenzó a hacer aparición una visión de los procesos de desigualdad que concebía que la estratificación usa como movilizadores sociales y mecanismos de cierre una serie de capacidades de los sujetos y las comunidades tales como la educación, las relaciones o los estilos culturales. Se comenzaron a concebir como parte del capital de las personas.

Tradicionalmente se identificaba el capital fijo (relativo a los medios de producción) y el capital circulante (el dinero). En los años sesenta hizo su aparición la noción de capital humano de mano de Becker (1963) Johnson (1964) sostenía que el nuevo enfoque suponía una concepción más plural de los distintos elementos que contribuyen a determinar las posibilidades productivas y mercantiles de una persona o grupo. Para él consiste en considerar como capital todo aquello que produce una corriente de renta. El mismo Johnson entendía que el capital social es uno de los principales componentes de los capitales de un individuo y hay que estudiar cómo se determina. Pero, sin duda, fue la obra de Bourdieu, a finales de los setenta (1979), la que divulgó y dio mayor profundidad a la teoría de los capitales humanos. Bourdieu cree que el capital social está formado por todo el conjunto de relaciones y de pertenencias grupales o institucionales que cumplen un papel configurador de las oportunidades de mercado de alguien. También pondera la importancia del capital cultural, que no sólo está reducido a lo educativo, sino que identifica con la capacidad de discernimiento, con el gusto para distinguir lo socialmente prestigioso y asociarse a ello. El capital cultural consiste en el estilo estético que es capaz de expresar prestigio social.

La obra de Coleman, a comienzos de los noventa (1990), trató de sistematizar la variedad de especies de capital que proliferaban en los distintos estudios. Acerca de los distintos capitales (humano, social, cultural, etc.) estimó: «Concebiré estos recursos socioestructurales como una ventaja capital para el individuo, es decir, como capital social. El capital social es definido por su función. No es una sola entidad sino una variedad de diferentes entidades» (Coleman, 1990: p. 302). El capital social es productivo[1], es tangible y no se puede enajenar de las relaciones de los sujetos, es decir, no es apropiable por los sujetos, sino que reside en las propias relaciones, es un capital solidario. Juan Jesús González le da un peso especialmente relevante al capital social dentro de su análisis de la estratificación social y diferencia entre el capital relacional y el capital asociativo. Para él, el capital relacional es el resultante de la conexión y participación en redes familiares y amicales, mientras que el capital asociativo es el resultante de la conexión y participación en organizaciones formales. En los últimos años, los estudios sobre el capital social han ido perfilando mejor la noción de capital social y ha popularizado la expresión. La literatura sobre capitales no deja de crecer y entendemos que obedece a una comprensión cada vez más integral de los procesos económicos. La economía no secciona algunos aspectos que pudieran reducir a un *homo economicus,* sino que todas las dimensiones de la persona intervienen en el proceso económico y es la persona entera la que actúa en el mercado. Así pues, todos los atributos de la persona o los grupos a que pertenece son susceptibles de influir en sus oportunidades de mercado. El capital social trata de poner de relieve cómo la calidad del mundo relacional del sujeto le dispone de distinta capacidad para la reproducción y movilidad en el mercado y la movilidad social.

Entendemos por capital social el conjunto de relaciones y pertenencias del sujeto que tienen influencia en su capacidad económica y hablamos de capital social de una comunidad para referirnos al grado en que los miembros de ese colectivo lo poseen. En la conformación del capital social hay distintos componentes que pueden ser objeto de una diferenciación interna de «capitales», como el capital relacional (las relaciones de la persona), el capital asociativo

[1] «Como otras formas de capital, el capital social es productivo, haciendo posible el logro de ciertos fines que no se podrían obtener en su ausencia» (Coleman, 1990: p. 302).

(las pertenencias a grupos formales), el capital informacional (el acceso a fuentes de información). Hay otras fuentes, como la pertenencia nacional, étnica, la asociación a determinados colectivos, etc., que son importantes y podrían ser objeto de denominación bajo esa forma de capital. El capital social varía según la calidad y cantidad de las relaciones y pertenencias y según el poder de las personas u organizaciones a que uno esté vinculado.

Entre la sucesión de capitales, el capital cultural va a ganar progresiva atención de los expertos. Por nuestra parte, usamos la noción capital simbólico tal como la ideó Díaz-Salazar en su libro *El capital simbólico* (1988). Bourdieu pensó el capital simbólico para denominar una serie de rasgos públicos que confieren valor al individuo. Así, la posesión o ejercicio de esos rasgos —por ejemplo, el honor en las sociedades mediterráneas (Bourdieu, 1998: p. 108)— da «fuerza» o «valor», se convierte en un símbolo que empodera a las personas (Bourdieu, 1998: p. 171). A nuestro juicio, no sólo hay valores sociales, sino que hay una serie de rasgos identitarios, caracterológicos y de sentido que dan a los sujetos un conocimiento, juicio y resiliencia que les permite empoderarse. El capital no entendido sólo como prestigio sino como un conjunto de sentido —un conjunto simbólico— que empodera a los sujetos para saber, orientarse y tomar decisiones. A esto lo denominamos capital simbólico: el capital simbólico es el conjunto de modos caracterológicos, informacionales y de identidades que fortalecen el conocimiento y juicio de las personas y sus comunidades. A nuestro entender, las políticas sociales de sentido introducen como un eje transversal la creación de capital social y simbólico de las personas y comunidades como estrategias de inclusión y empoderamiento.

Este capítulo hace cuatro exploraciones de la cuestión del capital social. La primera explota los datos sobre capital social de la Encuesta FOESSA 2008 de Exclusión en España. La segunda explora los datos de esa misma encuesta relativos al capital simbólico, focalizado en la cuestión de la identidad. La tercera analiza la cuestión del capital social en la población inmigrante. Finalmente, la cuarta explota una encuesta inédita a profesionales de la intervención social sobre el papel del capital social y simbólico en los procesos de inclusión. Las conclusiones de este capítulo refuerzan nuestra intención de profundizar en el pensamiento sobre el capital social y simbólico y de buscar aplicaciones prácticas para las políticas sociales y los modelos de intervención social. No obstante, este capítulo tiene una intención rigurosamente descriptiva de la situación a partir de los resultados empíricos de las encuestas que hemos manejado. El lector encontrará en él sobre todo los *cuántos* del capital social y simbólico, mientras que los *cómos* puede hallarlos en algunas de las referencias bibliográficas que hemos incluido y que los propios autores de este capítulo han expuesto en otros libros (Villalón, 2006, Vidal, 2006; o Vidal, Mota y Zurdo, 2008).

2 Capital social y exclusión [*]

2.1. El capital asociativo

El capital asociativo es el conjunto de pertenencias a organizaciones formales de las personas que pueden influir en su capacidad de creación de riqueza y movilidad social. Es un capital central para la creación de riqueza y desarrollo social por lo que supone de generación de tejido en la sociedad civil y participación de las personas en la misma. El capital asociativo es clave para la socialización, la reflexión conjunta, para la creación de solidaridades y la autogestión, para la interlocución ante otras agencias y la defensa de la comunidad.

2.1.1. Asociacionismo y pobreza

*Los pobres se asocian un 17% menos que el resto de la población***.** El examen del asociacionismo de los encuestados en situación de exclusión es posible realizarlo en la encuesta a la luz de diversas variables. Una de las que manifiesta en mayor medida las diferencias es la que define al pobre como aquel que está por debajo del 60% del umbral de renta estándar. La Tabla 6.1 muestra que la personas tipificadas como pobres —por estar por debajo del 60% del umbral— superan a los otros en diez puntos en cuanto a no estar afiliadas a ninguno de los doce tipos de asociaciones u organizaciones sobre los que se les consultó. El porcentaje de personas pobres que no son miembros de ninguno de los tipos de entidades se eleva hasta el 68,2%, mientras que los que superan dicho umbral se reducen al 58,2%. Hemos de tener en cuenta, no obstante, que hay un 60% de personas que contestan que no están asociadas a nada. Al observar quiénes sí están positivamente vinculados a una de esas asociaciones salta a la vista que casi hay seis puntos menos de asociados activos entre las personas pobres y tres puntos menos de miembros no activos: del 22,6% al 29,4%, un cuarto menos de asociados. Además, *el porcentaje de los que no contestan a la pregunta sobre asociacionismo es el doble entre las personas pobres.*

Hay un dato interesante averiguado hace poco que complementa nuestra visión sobre

[*] Epígrafe elaborado por Fernando Vidal. Una versión más amplia de este epígrafe se puede encontrar en F. Vidal: «Exclusión y capital social». Documento de trabajo para Informe Foessa 2008 www. foessa. es; sección «publicaciones» (VI Informe).

Tabla 6.1. Asociacionismo en relación con el umbral de pobreza

(% Vertical para cada categoría de entidades)		Pobre	No pobre
Asociacionismo	No contesta	0,4	0,2
	No es miembro	68,2	58,2
	Miembro activo	22,6	29,4
	Miembro no activo	8,9	12,2
	No sabe	0,0	0,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

asociacionismo y empobrecimiento. El resultado de la Encuesta 2008 de Infancia[2] hace emerger un 44,2% de niños afiliados a asociaciones o grupos, proporción que en la preadolescencia desciende en casi trece puntos porcentuales hasta el 31,4%. Si le damos proyección poblacional a este dato, descubrimos que hay 1.100.000 niños de 6-11 años asociados a diferentes grupos y casi 400.000 preadolescentes también participando en asociaciones. Los niños de 6-11 años muestran, además, el deseo mayoritario (44%) de pertenecer a algún grupo si no están o de pertenecer a más grupos si es que ya están afiliados a alguna entidad. Por el contrario, hay un próximo 40% que no quiere pertenecer a ninguno más o, si no están en ninguno, carecen de interés en vincularse a alguno. *Pero si cruzamos los datos sobre asociacionismo de los niños, por su clase social descubrimos que a más clase social del niño, mayor asociacionismo*. Llega a haber hasta ocho puntos de diferencia. Hay un 40,5% de niños participando en asociaciones o grupos. Esa cifra crece al 43,3% en la clase media-baja y sube de nuevo al 45% en la clase media. En la clase media-alta alcanza su máximo, el 48,2%, y luego desciende un punto en la clase alta, situándose en el 46,7%. Por el contrario, el deseo de asociarse más sigue la dirección inversa. *Además, a menos clase social, más se quiere estar en alguna asociación o alguna más si es que ya se está.* El 38% de los niños de clase alta manifiestan que positivamente quieren estar en más asociaciones y ese porcentaje se eleva en diez puntos porcentuales en el caso de las clases baja y media-baja, hasta el 48%. Las clases media y media-alta (41%) muestran un comportamiento más próximo a la clase alta al respecto. *En resumen: los niños de clase baja están casi un 25% menos asociados y entre los niños de clase baja hay un 20% más que quieren asociarse más.*

Volviendo a los resultados de la Encuesta FOESSA 2008, otro indicador de vulnerabilidad social de los entrevistados no se basa en la condición personal, sino en el tipo de barrio en que viven, según la clasificación estandarizada por la propia encuesta. Donde menor asociacionismo hay en los barrios antiguos deteriorados: es donde más personas no contestan las preguntas sobre participación en asociaciones —el 2,7%—; es —junto con la zona rural— donde menos miembros activos hay de entidades asociativas —18,5% de activistas—, y, en tercer lugar, es donde menos miembros no activos nos encontramos —un 2,7%—. Los barrios obreros, estén en buenas o malas condiciones, no resaltan por un bajo asociacionismo. Sin embargo, sí lo hace aquel hábitat caracterizado por viviendas diseminadas o zonas rurales. La Tabla 6.2 nos muestra que es el segundo lugar donde menos socios activos hay —un 18,9%—, muy cerca del 18,5% de los barrios antiguos deteriorados. Los suburbios o zonas marginales llaman la atención por tener una proporción muy baja de socios no activos, pero, sin embargo, destaca que hay un 37,5% de personas asociadas activamente a entidades. Es un porcentaje muy próximo al de los valores más elevados. Dichos valores están en los barrios antiguos en buenas condiciones, en las zonas residenciales de nivel medio y en las de clase alta. No obstante, no hay una progresión lineal que permita decir que a mejor barrio, mayor tasa asociativa. A la clase más elevada le caracteriza el más alto nivel de asociacionismo nominal —miembros no activos— y un por-

[2] Fernando Vidal y Rosalía Mota, 2008: *Encuesta de infancia en España*. Fundación SM, Madrid.

centaje no tan alto de activistas. El mayor porcentaje de activistas son los pobladores de las áreas residenciales de nivel medio: allí hay un 45,3% de personas que son miembros activos de organizaciones asociativas. Si comparamos ese porcentaje en áreas residenciales medias con el de los barrios antiguos deteriorados o con el de zonas rurales o diseminadas, podemos comprobar que lo doblan. Prácticamente también doblan esos porcentajes de asociacionismo activo en las áreas de clase alta, en las áreas mixtas del centro urbano y en los barrios antiguos en buenas condiciones. El porcentaje más elevado —el de zonas de clase media— dobla también las proporciones de activistas en barrios obreros.

En conclusión, podemos afirmar que, a excepción del asociacionismo en zonas suburbiales, los ciudadanos de los barrios medios y elevados doblan en asociacionismo activo a los de barrios obreros, cascos viejos deteriorados y zonas rurales o diseminadas. El estudio de esta variable nos muestra que la dimensión territorial muestra una fuerza conformadora de las prácticas asociativas mucho más potente que las diferencias de renta o de percepción de la clase.

Esa diferencia se acentúa si tomamos en cuenta el asociacionismo no activo porque, como se comprueba en la Tabla 6.2, la proporción de socios no activos en las urbanizaciones de clase alta multiplica por diez al mismo porcentaje, pero en barrios antiguos deteriorados quintuplica el porcentaje de los barrios suburbiales marginados, triplica en las zonas rurales y duplica en los barrios obreros. Es decir, que hay una diferenciación asociativa en la participación activa, que se multiplica cuando vemos los vínculos asociativos establecidos por afiliaciones establecidas mediante una colaboración económica o una vinculación nominal.

El cuestionario nos permite contrastar la posición social de la familia encuestada con lo que el propio entrevistado opina de su hogar, tal como nos lo muestra la Tabla 6.3. Entre los que se consideran en la media o por encima pero sin llegar a ricos, es donde hay mayor índice de participación asociada activa: el 36% de los hogares que se autodeclaran por encima de la media pero no de clase alta están asociados activamente a entidades de la sociedad civil. El mejor porcentaje no corresponde a los que se consideran pobres o casi pobres, sino a los que estiman que están por debajo de la media sin aproximarse a la pobreza —aunque los pobres tienen también un porcentaje sensiblemente bajo—. Entre los pobres y casi pobres es, en cambio, donde hallamos los más bajos porcentajes de asociacionismo no participativo. Es decir, que *los pobres sólo están en asociaciones si participan activamente en ellas; practican en menor proporción el asociacionismo nominal.* Si comparamos la autoclasificación con la posición del hogar, observamos que se guarda una cierta proporción. La diferencia estaría en que los asociados activos tienden a no considerarse al borde de la pobreza, más próximos a la clase media.

Tabla 6.2. Asociacionismo por tipo de barrio

(% VERTICAL)	TIPO DE BARRIO										
Afiliación a algún tipo de asociación	Rural	Suburbio	Obrero mal estado	Antiguo mal estado	Obrero buen estado	Antiguo buen estado	Mixto centro	Mixto periferia	Resid. medio	Resid. alto	NS
No contesta	0,0	0,0	0,0	2,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0
No es miembro	72,6	58,3	64,3	76,0	63,8	56,4	39,0	36,4	63,1	61,1	30,8
Miembro activo	18,9	37,5	23,6	18,5	22,3	36,4	45,3	37,7	32,2	6,7	59,0
Miembro no activo	8,5	4,2	12,1	2,7	13,7	7,1	15,7	26,0	4,5	32,2	7,7
No sabe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Tabla 6.3. Asociacionismo por posición social autodeclarada de la familia

(% VERTICAL)	CÓMO CALIFICARÍA SU HOGAR SEGÚN LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL MISMO DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES							
Afiliación a algún tipo de asociación	No contesta	Rico	Por encima de la media	En la media	Por debajo de la media	Casi pobre	Pobre	No sabe
No contesta	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,5	0,0
No es miembro	71,4	76,9	48,4	56,8	66,6	62,4	70,4	57,1
Miembro activo	26,2	23,1	36,0	33,4	18,4	29,6	22,8	10,0
Miembro no activo	2,4	0,0	15,6	9,5	15,0	8,0	6,3	32,9
No sabe	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Elaboración: Fernando Vidal, 2008.

Existen diversas variables que nos permiten perfilar el contorno de la exclusión, tales como si el sustentador principal está en paro y desde cuándo; si hay personas analfabetas o sin estudios en el hogar; condiciones de la vivienda, etc. Entre ellas, la desigualdad educativa marca definitivamente unas pautas de asociacionismo mucho menores. La exclusión educativa imprime una intensa descapitalización asociativa especialmente marcada en hogares en los que los menores en edad obligatoria y los más pequeños no están escolarizados. Los hogares con adultos sin estudios o analfabetos, así como aquellos que abandonaron los estudios por motivos no directamente económicos, también muestran fuertes carencias asociativas. En medio de esa descapitalización solamente el asociacionismo religioso y, en menor medida, el vecinal abren algunas vías de participación activa.

Por otro lado, la Tabla 6.4 nos muestra que el factor de extranjería incide negativamente en la tasa asociativa, la cual desciende seis puntos si comparamos a españoles con extranjeros: se asocia activamente el 28,9% de los españoles encuestados y el 23% de los que se declaran extranjeros.

Tabla 6.4. Tipos de asociacionismo por nacionalidad

(% VERTICAL PARA CADA CATEGORÍA DE ENTIDADES)		NACIÓN	
Tipos de asociaciones		Españoles	Extranjeros
Asociacionismo en general	Activo	28,9	23,0
	Nominal	11,5	8,0
Religión	Activo	7,8	4,4
	Nominal	2,8	5,1
Deporte	Activo	9,8	9,9
	Nominal	1,3	1,5
Sindicato	Activo	4,1	4,4
	Nominal	5,0	0,4
Partido	Activo	2,7	2,2
	Nominal	1,0	0,0
Ecología	Activo	2,3	0,7
	Nominal	0,4	0,0
Vecinos	Activo	7,3	7,0
	Nominal	3,1	0,7
Cívicas y sociales	Activo	9,9	6,6
	Nominal	1,9	0,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

La Tabla 6.5 muestra cómo el *asociacionismo de los inmigrantes extracomunitarios es mayor que el del resto de encuestados debido principalmente a su afiliación religiosa activa y nominal.* El asociacionismo pasivo y nominal de los encuestados gitanos es notablemente mayor que el resto pero no es debido al asociacionismo de carácter religioso sino a declaraciones de asociacionismo activo bastante mayor en el resto de tipos asociativos como el deportivo, el sindical o el partidario.

Tabla 6.5. Tipos de asociacionismo por etnia y nacionalidad

(% VERTICAL PARA CADA CATEGORÍA DE ENTIDADES)		PRESENTA EL HOGAR ALGUNA DE ESTAS CARACTERÍSTICAS		
Tipos de asociaciones		Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	Hogar inmigrante extracomunitario	Ninguna
Asociacionismo en general	Activo	35,5	33,3	28,2
	Nominal	30,6	11,7	11,0
Religión	Activo	8,1	10,0	7,5
	Nominal	11,3	5,6	2,7
Deporte	Activo	20,6	18,3	9,2
	Nominal	20,6	3,9	0,8

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

2.1.2. Diferencias de pertenencia según tipos de asociaciones

En términos generales, por tanto, es clara la diferencia asociativa, significativamente mermada entre las personas empobrecidas. Pero cabe preguntarse cómo se modula esa distancia al considerar los tipos de entidades civiles sobre las que la encuesta ofrece información. Las diferencias de asociacionismo activo muestran tendencias opuestas dependiendo del tipo de asociaciones, tal como podemos encontrar reflejado en la Tabla 6.6. La superioridad de asociacionismo activo de las personas que no están por debajo del 60% del umbral se mantiene en las organizaciones deportivas, en los sindicatos, partidos, en las asociaciones profesionales y en los colectivos cívicos o sociales. Sin embargo, las personas pobres participan de modo activo en mayor medida que los que tienen rentas superiores en el asociacionismo religioso, en organizaciones ecologistas, de mujeres, jóvenes, mayores y educativas. En el asociacionismo vecinal, la participación activa es la misma sin variación alguna entre ambas categorías. El asociacionismo deportivo activo de los que tienen rentas mayores del 60% del umbral triplica a los que las tiene inferiores. Sin embargo, los más pobres casi duplican el asociacionismo religioso activo de las clases superiores. Los más pobres se ven doblados por los otros en el sindicalismo activo; casi ven duplicada su baja militancia partidaria activa. La afiliación participativa a asociaciones profesionales es un tercio menor en los más pobres y un cuarto menos en colectivos cívicos o sociales.

Las diferencias entre clases en las otras asociaciones en las que los pobres se afilian más no son ni mucho menos tan amplias como las diferencias anteriores, si exceptuamos l*a importante superioridad de los pobres en asociaciones de carácter religioso. En las organizaciones religiosas son tres décimas de punto más para los pobres* y también es muy ajustada la diferencia en las de jóvenes —cuatro décimas de punto—. Es poco más de un punto mayor el asociacionismo activo de los más pobres en las entidades de mujeres y en las educativas, y en las asociaciones de mayores el porcentaje es casi un cuarto mayor entre los más pobres, la distancia que va del 5,2% de activismo de los pobres al 3,1% entre los que superan el 60% del umbral. Así pues, mínimas diferencias en todas las categorías más participadas por los pobres, exceptuando una notable superioridad de los pobres en el asociacionismo religioso participativo.

Tabla 6.6. Asociacionismo en relación con el umbral de pobreza

(% Vertical para cada categoría de entidades)			Pobre	No pobre
Asociacionismo	Asociaciones religiosas	Miembro activo	10,5	5,8
		Miembro no activo	3,5	2,6
	Organizaciones deportivas	Miembro activo	3,3	10,3
		Miembro no activo	2,6	0,9
	Sindicatos	Miembro activo	2,2	4,2
		Miembro no activo	3,5	5,5
	Partidos políticos	Miembro activo	1,7	2,7
		Miembro no activo	0,2	1,0
	Organizaciones ecologistas	Miembro activo	1,8	1,5
		Miembro no activo	0,2	0,5
	Asociaciones vecinales	Miembro activo	7,0	7,0
		Miembro no activo	3,5	3,1
	Asociaciones de mujeres	Miembro activo	4,3	2,9
		Miembro no activo	0,2	0,9
	Asociaciones de jóvenes	Miembro activo	1,7	1,3
		Miembro no activo	0,0	0,3
	Asociaciones de mayores	Miembro activo	5,2	3,1
		Miembro no activo	0,9	1,3
	Asociaciones educativas	Miembro activo	4,1	3,4
		Miembro no activo	0,0	1,8
	Asociaciones profesionales	Miembro activo	4,6	7,9
		Miembro no activo	0,0	1,7
	Colectivos cívicos o sociales	Miembro activo	7,4	10,1
		Miembro no activo	1,1	2,3

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Al observar el asociacionismo no activo, las diferencias también son visibles y no se corresponden exactamente con las que antes hemos fijado. El asociacionismo no participativo en entidades de tipo sindical, partidario, ecologista, de mujeres, de mayores, juveniles, educativas, profesionales y cívicas o sociales es mayor en los que superan el 60% del umbral. Es decir, que las diferencias positivas a favor de los pobres que veíamos en el asociacionismo activo no se mantienen en el asociacionismo de mujeres, mayores, jóvenes, educativo ni ecologista. Sólo se mantiene en el asociacionismo no activo de carácter religioso, pero sólo por un punto —que es un cuarto más, por otra parte, dado lo reducido del porcentaje—: 3,5% entre los más empobrecidos y 2,6% en el resto.

Sin embargo, la tendencia es la contraria en el asociacionismo vecinal. Mientras que ambas categorías estaban igualadas con un 7% de participación activa, la filiación nominal es ligeramente superior entre los más pobres. Pero donde hay una diferencia llamativa es en la adscripción a organizaciones con fines deportivos, ya que si la afiliación activa era casi tres veces inferior entre los pobres, la afiliación no activa invierte los términos y triplica entre los pobres al porcentaje de los que están por encima del 60% del umbral: 2,6% entre los pobres y 0,9% en el resto. Observemos ahora cada uno de los tipos asociativos en detalle.

2.1.3. Tipos de barrio y tipos de asociaciones

Conviene ahora formarnos una idea de la relación entre asociacionismo y hábitat aten-

diendo a cuál es la pauta que sigue cada tipo de barrio respecto a las diferentes modalidades asociativas. Podemos seguir los datos en la Tabla 6.6.

- *Las zonas rurales o de viviendas dispersas son lugares donde lo principal que llama la atención son sus fuertes carencias asociativas,* marcando las más bajas tasas en asociaciones de carácter religioso, deportivo, partidario, ecologista, feminista, juvenil, educativo, profesional y cívico-sociales. Cierto es que gran parte de esas tasas no se dan en el asociacionismo activo sino en el nominal. Sólo las cívico-sociales, religiosas y deportivas muestran que hay una especial ausencia comparativa de participación activa en ellas. En estas áreas no se dan las máximas tasas en nada, pero sí han resaltado el rural y entorno disperso por una especial presencia de vecinalismo activo y de activos afiliados a asociaciones de mayores.
- *Los suburbios y zonas marginales son el tipo de barrio en el que más carencias hay y, a la vez, en el que se da la mayor tasa de asociacionismo religioso activo.* En la mayoría de los tipos de asociaciones —excepto vecinos, asociaciones sociales y las ya mencionadas religiosas—, la encuesta no ha encontrado entre sus entrevistados a ninguna persona afiliada activa o siquiera nominalmente a algo.
- *Los barrios obreros deteriorados son el bastión del asociacionismo entre las zonas empobrecidas:* comparado con cualquier otro tipo de barrio, es donde hay una tasa más alta de asociacionismo activo en sindicatos, partidos políticos, ecologismo, asociaciones juveniles y de mayores. Y tiene una presencia significada en asociacionismo deportivo, vecinal, feminista, profesional y cívico-social. Casi es la imagen invertida de los suburbios, en los que se dan los más bajos índices en todo menos en asociacionismo religioso: en los barrios obreros degradados se dan buenas tasas en todo y una tasa moderada en afiliación religiosa activa y la más alta en asociacionismo religioso nominal.
- *Los barrios antiguos decadentes se caracterizan por dar tasas mínimas en la mayoría de los tipos de asociacionismo* y no resaltar siquiera en ninguno de ellos. Visto hasta aquí y considerando que estos cuatro tipos de barrios son los que suelen caracterizarse por la exclusión —zonas rurales o de vivienda dispersa, suburbios y barrios degradados obreros y antiguos—, podemos observar que, *a excepción del asociacionismo religioso suburbial y una meritoria pero aislada actividad vecinal y de mayores en zonas rurales, la característica de estas zonas es —si no se tiene en cuenta el factor obrerista— la carencia y los mínimos asociativos***.** El carácter obrero en situaciones de carencia urbanística ofrece que en esas zonas exista en general algo menos de un décimo de trabajadores comprometidos en cada tipo de un amplio conjunto de organizaciones sociales.
- Pero *el factor obrero no es suficiente para garantizar el activismo asociativo y así lo demuestra que en los barrios obreros que están en buen estado no resalte ninguna tasa especialmente alta* en ninguna de las categorías y, por el contrario, den mínimos en varios de ellos, como las organizaciones partidarias o las ecologistas, y unas carencias importantes en asociacionismo nominal (respecto a entidades de mujeres, jóvenes y mayores).
- Los barrios antiguos en buen estado tampoco son especialmente caudalosos en asociacionismo, pero muestran un perfil más activo. La encuesta nos muestra que dan tasas mínimas en ecologismo y vecinalismo y hay carencias en afiliaciones nominales en otros tipos, como las organizaciones religiosas, sindicales, partidarias, feministas, juveniles y educativas. Resalta, sin embargo, por tasas no máximas pero sí significativas en asociacionismo deportivo, de mayores, profesional y cívico-social. De esta manera, nos encontramos con barrios que tienen fuertes carencias en algunos de los tipos de asociacionismo y encuentran núcleos de fortaleza en otros.
- Los barrios mixtos tienen carencias en algunos tipos asociativos casi exclusivamente en la modalidad nominal (excepto la infrarrepresentación del asociacionismo activo de mayores), pero dan los máximos rangos en varios tipos de asociacionismo: en el vecinal, el de mujeres, el educativo, el profesional y el cívico-social. Es quizá *el tipo de barrio más activo asociativamente de un modo equilibrado* (destacando varios tipos de asociacionismo, no sólo uno). Los barrios mixtos del centro de las ciu-

dades son los más relevantes en asociacionismo profesional y cívico-social (pero también destacan sus tasas deportivas y partidarias), mientras que en las periferias nos encontramos los máximos en vecinalismo, feminismo y educación.

Como si hubiera un comportamiento simétrico, la Tabla 6.7 nos muestra cómo el desierto asociativo de los barrios más pobres se replica en las zonas residenciales más ricas. Las zonas residenciales de nivel medio se caracterizan por dar mínimos en todos los tipos de asociacionismo, excepto en el deportivo, donde da el máximo de toda la tabla, y también en el asociacionismo cívico-social, donde obtiene una frecuencia muy elevada también. En cambio, las zonas residenciales ricas destacan por ínfimos niveles asociativos participativos y una significativa presencia en el asociacionismo nominal, ya que sus residentes entrevistados logran las máximas tasas en ser miembros no activos en organizaciones sindicales, partidarias y profesionales, todas relacionadas con los tipos de asociacionismo que mayor poder concentran.

Tabla 6.7. Tipos de asociacionismo por tipo de barrio

(% VERTICAL PARA CADA CATEGORÍA DE ENTIDADES)		TIPO DE BARRIO										
Tipos de asociaciones		Rural	Suburbio	Obrero mal estado	Antiguo mal estado	Obrero buen estado	Antiguo buen estado	Mixto centro	Mixto periferia	Resid. medio	Resid. alto	NS
Religión	Activo	2,3	30,4	7,6	4,8	6,4	12,9	11,2	13,7	4,1	0,0	2,6
	Nominal	1,5	4,3	4,6	2,1	3,7	1,6	2,2	3,3	3,5	0,0	7,9
Deporte	Activo	1,6	0,0	8,9	1,4	6,8	13,6	11,6	3,3	22,5	1,1	2,6
	Nominal	0,0	0,0	3,9	0,0	1,6	0,5	3,4	2,6	0,0	0,0	0,0
Sindicato	Activo	2,7	0,0	8,2	1,4	3,4	5,9	4,5	2,0	1,7	1,1	35,9
	Nominal	2,3	0,0	4,3	0,0	6,0	1,4	3,0	17,6	1,4	24,7	0,0
Partido	Activo	2,7	0,0	7,2	2,8	1,6	2,0	6,4	2,6	1,2	0,0	0,0
	Nominal	0,8	0,0	0,3	0,0	1,1	0,7	0,0	1,9	0,8	6,7	0,0
Ecología	Activo	1,9	0,0	7,2	2,1	1,5	1,3	2,2	2,6	1,4	3,4	,0
	Nominal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,6	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0
Vecinos	Activo	8,9	4,2	14,1	4,8	5,5	3,9	5,6	20,8	6,0	2,2	36,8
	Nominal	0,0	0,0	6,6	0,7	4,4	1,8	0,8	3,2	2,5	0,0	0,0
Mujeres	Activo	3,9	0,0	7,2	0,7	3,6	3,4	3,0	11,7	1,2	1,1	0,0
	Nominal	0,4	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	3,4	3,2	0,0	0,0	0,0
Jóvenes	Activo	1,9	0,0	7,2	0,7	1,4	1,3	1,9	2,6	0,6	0,0	5,1
	Nominal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Mayores	Activo	5,8	0,0	8,5	1,4	4,6	6,1	1,5	5,2	1,9	0,0	5,3
	Nominal	3,1	0,0	1,0	0,7	1,2	1,4	1,5	3,2	0,0	0,0	0,0
Educación	Activo	2,3	0,0	3,6	1,4	3,2	4,5	3,4	15,6	3,5	1,1	0,0
	Nominal	0,0	0,0	0,3	2,1	3,7	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Profesión	Activo	3,5	0,0	7,2	1,4	4,9	8,0	24,4	9,2	6,8	1,1	0,0
	Nominal	0,0	0,0	1,6	0,7	1,1	1,4	1,1	0,0	0,0	25,0	0,0
Cívicas y sociales	Activo	2,7	4,2	8,2	3,4	4,0	8,4	28,0	13,0	20,4	0,0	10,5
	Nominal	0,4	0,0	0,3	0,0	2,7	2,5	3,7	0,0	0,6	1,1	0,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008. Leyenda: las categorías completas de Tipo de barrio son: Viviendas diseminadas o zona rural; Suburbio o zona marginal; Barrio obrero deteriorado; Barrio obrero en buenas condiciones; Barrio antiguo en buenas condiciones; Area mixta central; Area mixta periférica; Zona residencial de nivel medio; Zona residencial de clase alta; No sabe.

2.2. Capital relacional

Sobre el capital relacional tenemos diversas fuentes de información en la Encuesta FOESSA 2008. Sabemos, por ejemplo, que los pobres (por debajo del 60% del umbral) usan Internet en mayor medida para ampliar su red de contactos sociales y socializarse, mientras que usan menos la red para comunicarse personalmente con personas ya conocidas. Estos datos serán analizados con mayor detalle en otras partes de este mismo Informe. También sabemos que el 12,5% de las personas por debajo del 60% del umbral reciben ayuda de sus amigos y vecinos, un tercio más que las personas que están por encima de dicho umbral (7,9%). La encuesta nos permite saber que de los encuestados que reciben ayuda, ninguno —sean pobres o no— está asociado de modo activo ni nominal y que la mayor parte de quienes reciben ayuda son personas mayores que viven en barrios antiguos deteriorados. Pero hay dos series de variables en las que principalmente centraremos nuestra atención por la amplitud de los datos que aportan: cómo evoluciona la sociabilidad asociada a problemas económicos y qué frecuencia y calidad de relaciones tiene con los distintos ámbitos de sociabilidad.

2.2.1. Impacto de los problemas económicos en las relaciones sociales

a) Reducir actividades de ocio

Una serie de preguntas del cuestionario están destinadas a conocer el dinamismo de las relaciones de los encuestados y, así, se busca conocer si en el último año han variado por problemas económicos ciertas pautas de comportamiento, como sus actividades de ocio, salir con amigos, mantener sus relaciones habituales o la participación asociativa. Teniendo en cuenta dicha serie, en primer lugar, podríamos conocer en la Tabla 6.8 que *el 45,4% de las personas que viven por debajo del 60% del umbral se han visto obligadas a tener que reducir sus actividades de ocio por problemas económicos en el último año, mientras que ese mismo porcentaje baja al 12,2% —que se acerca a cuatro veces menos— entre las que viven por encima de dicho umbral.* Asimismo, en términos relativos, nos encontramos en esa pregunta con seis veces más de personas empobrecidas que no contestan a la pregunta.

Tabla 6.8 . Evolución de la sociabilidad en el último año, según posición respecto al umbral de pobreza

	DEJÓ ACTIVIDADES DE OCIO		DEJÓ DE SALIR CON AMIGOS		MERMARON ACTIVIDADES DE OCIO DE SU DESCENDENCIA		PÉRDIDA DE RELACIONES SOCIALES HABITUALES		ABANDONO DE ASOCIACIONES	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Por debajo del 60%	45,4	52,8	31,0	67,2	29,4	14,0	11,6	13,8	11,6	86,7
Por encima del 60%	12,2	87,4	9,4	90,3	42,6	71,0	2,7	70,2	2,7	96,8

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

En la autodeclaración del encuestado sobre la condición social de su hogar notamos una progresión mayor en cuanto al impacto de los problemas económicos sobre la reducción de sus actividades de ocio. La progresión es lineal: ninguno que se considere rico ha reducido sus actividades de esparcimiento; lo hace el 1,9% de los que se definen por encima de la media, el 10,8% de los que dicen estar en la media, el 26,3% de quienes creen que están por debajo de la media sin rozar la pobreza, el 31,4% de los que estiman que casi son pobres y el 54,6% de los que definen su situación como propia de la pobreza. *Respecto a los que se consideran justo en la media, los pobres han reducido su actividad de ocio en una proporción cinco veces mayor.*

Al analizar la reducción del ocio según el barrio en el que reside el encuestado, se percibe también una progresión lineal (Tabla 6.9): si exceptuamos las zonas rurales, podemos decir que

a peor barrio, mayor reducción de la actividad de ocio por problemas económicos. En las zonas residenciales de clase alta no se ha encontrado a ningún encuestado que haya respondido que ha reducido su actividad. Pero sí nos encontramos un 7,2% de habitantes de zonas residenciales de nivel medio que dicen que sí lo han hecho y, con porcentaje muy cercano —el 7,8%—, hay un grupo de personas que han menguado su actividad de esparcimiento tanto en áreas mixtas periféricas como centrales. Así pues, las áreas mixtas y las zonas de nivel medio siguen una pauta similar: un 7%-8% han visto aminorada su actividad lúdica. La siguiente categoría dobla esa proporción: en los barrios antiguos, aunque en buenas condiciones, el porcentaje sube hasta el 16% y cuando ese barrio está deteriorado se dobla de nuevo: se duplica hasta el 31,7%. En el barrio obrero en buenas condiciones hay un 24,3% de personas que reducen su ocio. Pero si el barrio obrero está deteriorado, se eleva llamativamente hasta el 38% de personas. El máximo se alcanza en los suburbios o zonas marginales, en las que es la mayoría la que reduce su entretenimiento: el 56,5% lo ha hecho, siete veces más que en las zonas de nivel medio. *En conclusión, el impacto del tipo de barrio se deja notar con gran peso sobre los hábitos de ocio.* Esto apunta nuevamente a que la configuración institucional de la oferta relacional tiene un poder explicativo muy relevante.

Tabla 6.9. Evolución de la sociabilidad en el último año, según barrio del hogar

	DEJÓ ACTIVIDADES DE OCIO		DEJÓ DE SALIR CON AMIGOS		PÉRDIDA DE RELACIONES SOCIALES HABITUALES		ABANDONO DE ASOCIACIONES	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Rural	26,2	73,8	15,8	84,2	3,5	96,2	2,7	97,3
Suburbio	56,5	43,5	45,8	54,2	8,7	91,3	4,3	95,7
Obrero mal estado	38,0	61,6	33,1	66,6	13,8	85,9	10,8	88,2
Antiguo mal estado	31,7	67,6	21,4	77,9	13,8	86,2	7,6	91,7
Obrero buen estado	24,3	75,1	15,5	83,9	3,6	95,9	6,1	93,1
Antiguo buen estado	16,0	83,8	11,1	88,6	6,1	93,9	2,9	97,1
Mixto centro	7,8	90,7	5,6	93,3	4,1	94,8	3,0	95,9
Mixto periferia	7,8	90,2	10,5	89,5	1,3	96,8	0,0	100
Resid. medio	7,2	91,3	4,7	93,8	1,2	97,3	0,4	97,7
Resid. alto	0,0	100	1,1	98,9	0,0	100	0,0	100

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008. Leyenda: las categorías completas de Tipo de barrio son: Viviendas diseminadas o zona rural; Suburbio o zona marginal; Barrio obrero deteriorado; Barrio obrero en buenas condiciones; Barrio antiguo en buenas condiciones; Area mixta central; Area mixta periférica; Zona residencial de nivel medio; Zona residencial de clase alta; No sabe.

b) Dejar de salir con amigos

La siguiente pregunta que analizamos forma parte de la misma serie que explora si se ha visto obligado a abandonar ciertos hábitos por razones económicas en el último año. En esta ocasión se busca conocer si ha tenido que dejar de salir con amigos. *Casi un tercio de los más pobres —31%— han tenido que dejar de salir con amigos en el último año por problemas económicos, proporción que triplica sobradamente a los que se vieron obligados a hacer lo mismo entre los que viven por encima del 60% del umbral —9,4%—.* De nuevo nos encontramos también con mayor tendencia a no contestar la pregunta entre los más pobres —1,5% y 0,3%, respectivamente.

Cuando en vez de categorizar la pobreza desde el criterio del 60% del umbral, lo hacemos viendo el hogar en su conjunto, las diferencias se disparan. *Más del doble de los hogares pobres dejan de salir con amigos por sus problemas económicos.* El 26% de los hogares pobres ha reducido sus salidas con amigos en comparación con el 11,5% de los hogares no pobres, lo cual muestra con contundencia una diferencia que ilustra a la perfección el impacto de la pobreza en la reducción de las relaciones sociales.

La progresión es casi lineal al considerar por tipo de barrio si la gente ha dejado de salir con

amigos por problemas económicos. *En los suburbios marginales se ha dejado más de cuarenta veces más de salir con los amigos por problemas económicos.* Viendo los dos extremos, vemos que solamente el 1,1% lo ha hecho entre los habitantes de zonas residenciales de clase alta y, en cambio, ha sufrido dicha reducción el 45,8% de los que viven en suburbios o zonas marginales. Salen menos con sus amigos un 4,75% de los encuestados de zonas residenciales de nivel medio y, moviéndonos en esas zonas medias, en las áreas mixtas centrales se eleva algo el porcentaje, pero se mantiene en un próximo 5,6% de las personas que comparten menos salidas con los amigos. Sin embargo, cuando las áreas mixtas no son centrales sino que son periféricas, el porcentaje se dobla al 10,5%. Un rango similar comparten esas áreas mixtas periféricas con los barrios antiguos u obreros pero en buenas condiciones: respectivamente, han menguado sus salidas con amigos el 11,1% y el 15,5% de los entrevistados. Si el barrio antiguo está deteriorado, casi se dobla esa proporción de personas que dejan de salir con amigos, y si el barrio obrero no está en buenas condiciones sino también deteriorado, se duplica sobradamente. En los barrios antiguos, si está en buenas condiciones, el 11,1% reduce salidas con amigos, y si está degradado casi se dobla al 21,4%. Si estamos hablando de los barrios obreros, vemos que en buenas condiciones hay un 15,5% de personas que dejan de salir con amigos y se dobla sobradamente al 33,1% si está deteriorado. En las zonas rurales o hábitats con viviendas diseminadas, la pauta es similar al de los barrios obreros en buenas condiciones: un 15,8% la ha reducido. El máximo porcentaje se encuentra, como adelantábamos, en los suburbios y zonas marginales, en las cuales un 45,8% de los encuestados han reducido su actividad social saliendo menos con amigos.

c) Pérdida de relaciones habituales

La pérdida de relaciones sociales habituales es un hecho no tan frecuente como dejar de salir con amigos, pero que, en términos relativos, se ve mucho más intensamente entre los que viven por debajo del 60% del umbral (Tabla 6.8). El 16,1% de estas personas empobrecidas han tenido que abandonar las relaciones sociales que normalmente mantienen por problemas económicos en el último año, lo cual multiplica por ocho el porcentaje de aquellos que se vieron en la misma circunstancia entre el resto de los encuestados —el 2,1%—. *Cuando tienen problemas económicos, los pobres abandonan sus relaciones habituales ocho veces más que el resto de la población.* Nuevamente los que no contestan entre los más pobres quintuplica la proporción del resto de la población —del 1,5% al 0,3%, respectivamente—. La diferencia también es abultada cuando, en vez de examinarla según el 60% del umbral, lo hacemos considerando globalmente si el hogar es pobre o no. Uno de cada diez hogares pobres ha perdido sus relaciones sociales habituales por causa de problemas económicos, mientras que entre los no pobres la proporción es notablemente menor, el 3,8%.

Al hablar ya no de reducción de actividades de ocio o salidas con amigos, sino de pérdida de relaciones habituales, el vínculo con el tipo de barrio varía la pauta de progresividad que hemos visto en otras preguntas de esta misma serie (Tabla 6.9). Algo que continúa es que en donde menos varían esas relaciones habituales es en las zonas más favorecidas: nadie lo ha notado en las zonas residenciales de clase alta, un 1,2% en las de nivel medio y un 1,3% en las áreas mixtas periféricas. En las áreas mixtas del centro, zonas rurales y barrios antiguos u obreros en buenas condiciones, la proporción es similar. En esos tipos de hábitat hay un 3,5%-6,1% de personas que han dejado sus relaciones habituales por problemas económicos. En un porcentaje algo más elevado se encuentra el conjunto de encuestados que viven en suburbios o zonas marginales: el 8,7% ha perdido relaciones habituales, lo cual significa más del doble que en la media de las anteriores y siete veces más que en los barrios favorecidos. Pero donde se nota la pérdida de relaciones habituales por motivos económicos es en los barrios tradicionales deteriorados: la degradación urbana de barrios obreros o barrios antiguos eleva al 13,8% el porcentaje de personas que pierden su entorno ordinario de vínculos. *Cuando llegan los problemas económicos, la degradación de los barrios cuadruplica la pérdida de las relaciones habituales.*

2.2.2. Abandono relacional y pobreza

Menor intensidad de diferencia hay entre los que viven por debajo del 60% del umbral y el resto, respecto a cuando por problemas económicos han tenido que abandonar su participación en asociaciones o grupos (Tabla 6.8). El 11,6% de los pobres se han visto obligados a abandonar sus pertenencias asociativas o grupales por problemas económicos, porcentaje que cuadruplica a los que se han encontrado en similar tesitura entre los que viven por encima del 60% del umbral de pobreza (2,7%).

Barrios obreros y barrios antiguos son los que más concentran el abandono asociativo como consecuencia de los problemas vividos por los encuestados en el último año (Tabla 6.9). En los barrios antiguos en buen estado es donde hallamos el mayor porcentaje de abandono —un 11,1%— seguido de cerca por los barrios obreros deteriorados, en los que la afiliación descendió un 10,8% el último año. Los barrios antiguos también deteriorados siguen no de lejos esa tendencia, ya que abandonó asociaciones el 7,6%. Y, finalmente, un 6,1% de los encuestados abandonan asociaciones por problemas económicos si viven en un barrio obrero aunque esté en buenas condiciones. En las zonas marginales o suburbios abandona casi uno de cada veinte casos. En el otro extremo, en los tres mejores tipos de barrio —áreas mixtas periféricas y zonas residenciales de nivel medio y alto—, apenas encontramos a nadie que hubiera abandonado alguna asociación por dichos problemas. *En resumen, son los barrios populares tradicionales —los obreros y cascos antiguos— los que soportan mayores cuotas de abandono asociativo ante los problemas económicos.*

El peso de la etnia y la nacionalidad son determinantes sobre la evolución de la sociabilidad (Tabla 6.10). Comparado con quienes no son gitanos ni inmigrantes comunitarios, las personas gitanas dejan actividades de ocio tres veces más (17,9% de los que carecen de dichas características), dejan de salir con amigos más del cuádruple (multiplicando al 12,2%), quitaron actividades a sus hijos siete veces más (8,3% de los que no tienen esos rasgos), multiplicaron más de diez veces el porcentaje de encuestados sin características de ese tipo que perdieron relaciones sociales habituales (3,9%) y abandonaron asociaciones más de trece veces más (3,2%).

Globalmente, los extranjeros ven más deteriorada su sociabilidad cuando tienen problemas económicos. La Tabla 6.11 deja observar que hay un quinto más de extranjeros que dejaron actividades de

Tabla 6.10. Evolución de la sociabilidad en el último año, según características étnicas y/o nacionales del hogar

	DEJÓ ACTIVIDADES DE OCIO		DEJÓ DE SALIR CON AMIGOS		MERMARON ACTIVIDADES DE OCIO DE SU DESCENDENCIA		PÉRDIDA DE RELACIONES SOCIALES HABITUALES		ABANDONO DE ASOCIACIONES	
	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	58,1	40,3	53,2	45,2	56,5	41,9	42,9	55,6	40,3	58,1
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana trasmontana, portuguesa o rumana	83,3	16,7	71,4	28,6	33,3	66,7	0,0	100,0	0,0	100
Hogar inmigrante extracomunitario	32,4	66,5	27,8	70,6	13,9	83,3	7,8	91,6	9,4	88,9
Ninguna característica	17,9	81,4	12,2	87,2	8,3	90,3	3,9	95,4	3,2	96,1

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

ocio (del 19% de los españoles al 25% de los extranjeros), más de un tercio más dejaron de salir con amigos (el 13,1% de españoles y el 21,7% de extranjeros), casi el doble perdieron relaciones sociales habituales (4,5% españoles, 8,5% extranjeros), más del doble abandonaron asociaciones (3,7% de españoles y 9,9% de extranjeros) y visiblemente mermaron más la actividad de ocio de su descendencia (9,4% españoles, 11% extranjeros). *Respecto a los inmigrantes comunitarios, es generalizable la idea de que tienen el doble de oportunidades de perder capital social en cualquiera de sus modalidades.* Si seguimos la Tabla 6.9, los inmigrantes extracomunitarios dejan el doble de veces actividades de ocio por problemas económicos (32,4% frente al 17,9%); duplican a los que dejan de salir con amigos (del 12,2% al 27,8%), no llegan a doblar a los que quitan ocio a los hijos (8,3% y 13,9%), casi multiplican por dos a los que pierden relaciones sociales habituales (3,9% y 7,8%) y se acercan a triplicar a los que abandonan asociaciones (del 3,2% al 9,4%).

En resumen, la etnia gitana multiplica varias veces la descapitalización social del resto de encuestados, especialmente en pérdida de asociacionismo y de vínculos personales habituales. Los extranjeros, en general, se descapitalizan socialmente más y los extranjeros extracomunitarios doblan la descapitalización de los encuestados que pertenecen a la etnia y nacionalidad mayoritaria.

Tabla 6.11. Evolución de la sociabilidad en el último año, según nacionalidad

	Dejó actividades de ocio		Dejó de salir con amigos		Mermaron actividades de ocio de su descendencia		Pérdida de relaciones sociales habituales		Abandono de asociaciones	
	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)
Españoles	19,0	80,2	13,1	86,2	9,4	89,4	4,5	94,8	3,7	95,5
Extranjeros	25,0	74,3	21,7	77,2	11,0	84,6	8,5	91,2	9,9	89,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Los individuos activos en asociaciones se descapitalizan socialmente en menor medida cuando hay problemas económicos (Tabla 6.12). *Las asociaciones que más contribuyen a no perder capital social son las religiosas y educativas, seguidas de las vecinales y deportivas,* como se puede ver en la Tabla 6.13, aunque su orden depende de la categoría que empleemos para medir la evolución de dicha sociabilidad. Por ejemplo, el abandono de ocio se da menos entre los que están en asociaciones vecinales (13,7%), seguidos de las asociaciones religiosas y deportivas (18,2% y 18,5%, respectivamente). Pero dejar de salir con amigos o quitar ocio a los hijos es en las asociaciones religiosas donde en menor medida se da. La pérdida de relaciones sociales habituales y el abandono de asociaciones son menos frecuentes entre los pertenecientes a asociaciones educativas. En general, los cuatro tipos de asociaciones tienen un efecto positivo sobre las crisis relacionales causadas por problemas económicos.

Tabla 6.12. Evolución de la sociabilidad en el último año, según afiliación al menos a alguna asociación

	Dejó actividades de ocio		Dejó de salir con amigos		Mermaron actividades de ocio de su descendencia		Pérdida de relaciones sociales habituales		Abandono de asociaciones	
	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)
No es miembro	19,8	79,1	14,4	84,8	10,3	88,2	4,9	94,2	64,8	59,8
Miembro activo	16,6	83,0	12,6	86,9	7,8	91,4	3,7	95,9	18,6	28,9
Miembro no activo	25,3	74,7	14,5	85,5	10,1	87,3	7,5	92,5	16,6	11,1

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Tabla 6.13. Evolución de la sociabilidad en el último año, según afiliación al menos a alguna asociación

MIEMBRO ACTIVO DE LOS SIGUIENTES TIPOS DE ASOCIACIÓN	DEJÓ ACTIVIDADES DE OCIO		DEJÓ DE SALIR CON AMIGOS		MERMARON ACTIVIDADES DE OCIO DE SU DESCENDENCIA		PERDIDA DE RELACIONES SOCIALES HABITUALES		ABANDONO DE ASOCIACIONES	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Asociaciones religiosas	18,2	81,4	10,5	88,8	7,8	91,5	5,4	94,2	3,1	95,3
Organizaciones deportivas	18,5	80,6	15,5	83,6	10,7	88,4	4,8	94,3	4,8	94,0
Sindicatos	19,9	78,7	20,4	78,2	13,5	83,0	12,0	86,6	9,9	88,0
Partidos políticos	24,4	75,6	21,1	78,9	21,3	78,7	16,7	83,3	15,4	83,5
Organizaciones ecologistas	41,3	58,7	37,8	62,2	31,1	68,9	21,6	78,4	18,7	80,0
Asociación vecinal	13,7	85,9	14,1	85,5	10,4	88,0	6,9	92,7	6,0	92,4
Asociaciones de mujeres	23,8	76,2	19,7	80,3	15,6	82,0	13,2	86,8	11,5	87,7
Asociaciones de jóvenes	32,8	67,2	31,3	68,8	26,6	68,8	23,4	76,6	21,9	76,6
Asociaciones de mayores	34,7	65,3	27,5	72,5	23,3	74,7	11,3	88,7	10,0	89,3
Asociaciones educativas	19,7	80,3	14,5	85,5	8,4	88,5	2,3	97,7	1,5	98,5

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

2.2.3. Aislamiento

La encuesta permite conocer la frecuencia de trato del entrevistado con diferentes ámbitos relacionales, como familiares, vecinos o amigos. No hay nadie que responda de tal modo que se encuentre totalmente aislado, aunque sí existe una pequeña proporción que dice no mantener relaciones con amigos. Entre los que viven por encima del 60% del umbral de pobreza esa proporción de personas sin amigos es del 5%. Entre los pobres, la proporción se eleva en algo menos de un tercio hasta el 6,9% de personas que sufren ese aislamiento de amigos. Sin embargo, si fijamos la atención en el porcentaje de aquellos que mantienen relaciones habituales con amigos pero no les ven todas las semanas, hallamos que entre los pobres hay ligeramente menos personas que ven a sus amigos con una pauta tan poco intensa. El 93,1% de los encuestados no ve a sus amigos todas las semanas, proporción simbólicamente menor que el 95% que sigue la misma pauta entre las personas que superan el 60% del umbral. *En conclusión: respecto a los amigos, entre los pobres hay más personas aisladas, pero los que tienen amigos los tratan con una ligera mayor frecuencia.*

a) Con miembros del hogar

La Tabla 6.14 pone a nuestro alcance conocer con qué frecuencia los pobres y excluidos se relacionan con los miembros de su hogar. Se inscribe dentro de unas frecuencias generales en las que cuatro quintos de los encuestados se relacionan diariamente y el 17,4% dice que no procede dicha pregunta porque carecen de personas en su hogar. Así que las otras opciones cuentan con porcentajes ínfimos de la muestra. Esta tabla nos muestra esta variable cruzada por otros factores que hemos considerado relevantes para nuestro objeto de estudio: el capital social de los excluidos. En primer lugar, podemos observar la frecuencia de trato con miembros del hogar por un indicador de pobreza en el que se considera al que está por debajo del 60% del umbral. Si vemos a aquellos

encuestados para los que no es procedente hacer esta pregunta, nos encontramos que son un cuarto más los que entre los pobres no pueden responder a esta pregunta, lo cual es índice de desfamiliarización. Pero si vemos la pregunta a la que masivamente se suma más del 90% de los entrevistados (si no tenemos en cuenta a ese primer grupo para el que no es procedente la cuestión), vemos que *es seis puntos porcentuales menor el grupo de pobres que trata diariamente con los miembros del hogar. Aunque sea minúsculo, el porcentaje de pobres que carecen de relaciones es el doble.* En los demás, las diferencias son tan pequeñas que es complicado decir algo. Pero una nota que concluimos de la Tabla 6.14. es que *entre los pobres hay una relación diaria con los miembros de su propio hogar, pero hay más pobres para los que esa pregunta no es procedente, son menos los que tratan diariamente y más los que carecen de relaciones.*

Tabla 6.14. Frecuencia de relación con miembros del hogar

	No tiene relaciones	Diariamente	Varias veces por semana	Una vez por semana	Menos de una vez por semana	No procede (no tiene)
Menos del 60% del umbral	0,6	73,1	1,5	0,2	0,4	24,4
Más del 60% del umbral	0,3	78,9	1,3	0,4	0,3	18,6
Parado de larga duración	0,1	70,1	1,3	1,1	0,1	27,2
No parado o parado de corta duración	0,4	83,9	1,4	0,1	0,2	13,8
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,5	62,3	0,0	0,0	0,0	37,2
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,3	81,4	1,5	0,4	0,2	16,1
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	0,0	67,7	0,4	0,0	0,0	31,9
Empeorado poco	0,0	76,8	2,1	0,0	0,5	20,6
Permanecido igual	0,1	81,5	2,1	0,9	0,0	15,1
Mejorado poco	1,2	79,7	0,4	0,3	0,5	17,9
Mejorado mucho	0,0	87,2	0,2	0,0	0,0	12,6
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	98,4	0,0	0,0	0,0	1,6
Hogar inmigrante extracomunitario	1,1	76,8	3,9	0,0	0,0	18,2
Ninguna característica	0,3	80,0	1,2	0,4	0,3	17,7

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Si atendemos a los encuestados en cuyo hogar el *sustentador principal está en paro de larga duración,* nos encontramos con que entre ellos *hay un porcentaje visiblemente menor —catorce puntos porcentuales menos— que tratan diariamente con los miembros de su hogar.* También es otra señal que haya casi el doble de entrevistados para los que esa pregunta no es procedente (del 13,8% al 27,2%).

Los encuestados en cuyo hogar no hay *nadie entre 16 y 55 años que tenga estudios, las diferencias se distancian más: a mucho más del doble de los encuestados no es procedente hacerles la pregunta (del 16,1% al 37,2%), hay dos tercios más de encuestados que carecen de dichas relaciones —el porcentaje es mínimo, de décimas, 0,3% y 0,5%) y hay un cuarto menos de personas que tengan un trato diario:* mientras que el 62,3% de personas en esas cir-

cunstancias frecuenta a los miembros de su hogar cada día, el resto de la población lo hace en un 81,4%, casi veinte puntos por encima.

Atendiendo a la movilidad intrageneracional —medida comparando la situación actual con la que el encuestado mantenía hace diez años—, *la movilidad descendente implica menos trato diario.* El 67,7% de los que creen que su situación ha empeorado mucho se encuentran con que tratan diariamente con los miembros de su hogar. Entre los que estiman que ha mejorado mucho ese porcentaje se levanta veinte puntos por encima hasta alcanzar el 87,2%. La relación es casi una progresión continua que lleva a sostener que a peor movilidad social, menor trato diario con los miembros del hogar.

El factor étnico y nacional también tiene peso. *Los gitanos tratan diariamente con los miembros de su hogar en mayor medida (98,4%) que cualquier otra categoría.* Los encuestados pertenecientes al grupo mayoritario —españoles payos— tratan diariamente con su hogar en un 80%, dieciocho puntos menos. Los extranjeros no procedentes de nacionalidades de la Unión Europea —no comunitarios— se relacionan menos diariamente con las personas de su hogar —76,8%—, lo cual es un porcentaje menor aunque moderadamente. Lo que sí explica son los porcentajes de personas que no tienen relaciones con dichos miembros de su hogar y que anteriormente hemos ido registrando: *los inmigrantes comunitarios responden tres veces más que carecen de dichas relaciones* (aunque casi no hay diferencia con el resto en cuanto a que no sea procedente la pregunta porque no tenga). La inmigración —de países extracomunitarios— explica que no existan relaciones, pero no que no sea procedente ni todo el porcentaje de excluidos —parados de larga duración, encuestados en hogares sin educación, movilidad descendente o empobrecimiento— que no se relacionan diariamente con el hogar.

b) Con otros familiares

La frecuencia de relación con otros familiares que no viven en el propio hogar nos dice que solamente para un 0,8% carece de sentido la pregunta porque no tiene dichos parientes. Un 2,1% expresa que tiene esos familiares pero que no se relaciona con ellos nada. La opción más frecuentada trata con ellos varias veces a la semana: un 33,6%. Luego hay un 23,2% que se relaciona con esos familiares menos de una vez por semana y el 21,4% lo hace diariamente. ¿Y a la luz de las variables de exclusión que hemos seleccionado? *Más del triple de quienes están por debajo del 60% del umbral carece de esos familiares y hay un tercio más de probabilidades de que si los tiene no mantenga relación alguna con ellos. Además, se relaciona en menor medida diariamente,* aproximadamente un 15%menos.

Cuando el sustentador principal del hogar al que pertenece el encuestado está *en una situación de desempleo prolongado, también se produce una singularidad: trata algo más con estos familiares que no son del hogar.* El 23,5% de los parados de larga duración se relacionan con familiares que no vivan en su hogar, mientras que el resto de la población lo hace en mucha menor medida, en un 20,7% de los casos. Además, entre los parados de larga duración hay algo menos de porcentaje que ve a dichos parientes menos de una vez por semana. *Los hogares donde nadie entre 16 y 55 años tiene estudios también se caracterizan por una sociabilidad que frecuenta más a los parientes (familia fuera del hogar): un tercio más de* encuestados que tratan con ellos diariamente (35,7% frente al 20,5%), un tercio menos que teniendo esos parientes no se relacione con ellos y la mitad de encuestados que digan que se relacionan menos de una vez por semana. Si fijamos la atención en la Tabla 6.15 y estudiamos la relación con la movilidad intrageneracional, descubrimos que el vínculo entre ambas variables no es clara, aunque parece visible que quienes han mejorado de situación se relacionan más diariamente con dichos parientes. Finalmente, los encuestados de origen gitano se relacionan algo más diariamente con los parientes (23%) y los inmigrantes extracomunitarios algo menos (17,6%), si los comparamos a ambos con los españoles payos (21,8%).

En conclusión, el empobrecimiento declina la relación con los parientes, y carecer de esos parientes que no viven en el propio hogar es típico

Tabla 6.15. Frecuencia de relación con otros familiares que no son miembros del hogar

	No tiene relaciones	Diariamente	Varias veces por semana	Una vez por semana	Menos de una vez por semana	No procede (no tiene)
Menos del 60% del umbral	3,5	17,3	34,3	18,8	23,1	1,8
Más del 60% del umbral	2,2	20,9	35,5	16,1	23,3	0,5
Parado de larga duración	2,6	23,5	32,2	16,0	20,5	0,2
No parado o parado de corta duración	1,9	20,7	34,2	17,4	24,1	1,0
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,4	35,7	27,5	21,7	12,6	1,0
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	2,1	20,5	34,0	16,8	23,9	0,8
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	2,9	21,9	32,3	17,9	17,6	4,3
Empeorado poco	1,4	18,1	33,9	20,0	26,1	0,5
Permanecido igual	1,3	19,9	37,1	19,1	21,7	0,6
Mejorado poco	3,9	24,8	28,6	11,4	27,7	0,5
Mejorado mucho	1,7	25,6	34,3	16,0	19,1	0,2
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	23,0	24,6	11,5	41,0	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	2,7	17,6	17,0	16,5	36,3	6,0
Ninguna característica	2,1	21,8	34,7	17,2	22,1	,5

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

de los pobres por debajo del 60% del umbral. Sin embargo, las personas con paro de larga duración, sin educación formal, gitanos o inmigrantes extracomunitarios se caracterizan por una viva relación con esos parientes. Una hipótesis que explicaría esto es que el empobrecimiento está asociado a la falta de parientes pero los grupos excluidos mantienen relaciones más frecuentes con los parientes que tienen.

c) Con amigos

Casi no hay nadie que diga que no tiene amigos (0,3%) y que si los tiene no mantenga relaciones con ellos (1%). El grupo más nutrido los frecuenta varias veces por semana (33,2%), un 27,5% se relaciona diariamente con ellos y el 21,4% una vez por semana. Solamente un 16,2% les trata menos de una vez por semana. La Tabla 6.16 nos facilita conocer algunos rasgos internos de cómo la exclusión incide sobre la frecuencia de trato con los amigos. Podríamos decir que, en términos generales, sigue una pauta similar al trato con los parientes. *El empobrecimiento implica un ligero menor trato, pero los grupos excluidos, como desempleados de larga duración, hogares sin estudios o gitanos, sostienen pautas más frecuentes de contacto diario con amigos. Solamente los inmigrantes extracomunitarios manifiestan una visible menor frecuencia de relación con sus amigos y más tendencia a carecer de ellos.*

d) Con vecinos

Hay pocos que carezcan de vecinos (1,1%), pero sí hay un grupo visible que teniéndolos carece de relaciones con ellos: el 7,6%. La mayoría

Tabla 6.16. Frecuencia de relación con amistades

	No tiene relaciones	Diariamente	Varias veces por semana	Una vez por semana	Menos de una vez por semana	No procede (no tiene)
Menos del 60% del umbral	1,1	26,0	29,5	27,9	14,9	0,4
Más del 60% del umbral	0,9	27,2	34,9	19,7	16,5	0,2
Parado de larga duración	0,4	36,3	24,1	22,1	16,1	0,8
No parado o parado de corta duración	1,3	24,3	36,4	21,1	16,2	0,1
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,9	37,2	29,0	14,0	17,4	0,0
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,0	26,9	33,4	21,9	16,1	0,3
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	1,4	30,4	25,0	20,7	20,4	1,8
Empeorado poco	0,9	26,6	32,9	24,5	14,7	0,3
Permanecido igual	1,1	26,4	35,9	24,3	11,6	0,2
Mejorado poco	0,8	26,4	29,5	19,5	23,6	0,1
Mejorado mucho	0,7	31,5	36,7	17,2	13,7	0,0
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	1,6	35,5	17,7	29,0	16,1	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	1,1	22,2	33,9	26,7	12,2	0,6
Ninguna característica	1,0	27,6	33,4	20,9	16,5	0,3

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

se relaciona diariamente con ellos —el 47,3%— y, si no, varias veces por semana, como es el caso del 26% de los encuestados. Hay un 8,5% que se relaciona con ellos una vez a la semana y un 8,7% menos de una vez por semana. Podemos seguir en la Tabla 6.17 la información relativa a la relación con variables típicas de la exclusión social.

Los gitanos se relacionan en una ligera menor proporción con sus vecinos cada día (46% frente al 48,9% de los payos de nacionalidad española) y los inmigrantes extranjeros bastante menos de la mitad. Mientras que solamente el 20% de los inmigrantes extranjeros trata diariamente con sus vecinos, lo hace el 48,9% de los españoles payos. Además, frente a un 7,4% de españoles payos que dicen que tienen vecinos pero no se relacionan con ellos, entre los inmigrantes extracomunitarios esa proporción se levanta a cerca del doble —el 13,9%—. Es también el porcentaje de inmigrantes extracomunitarios que dicen que mantienen contacto con sus vecinos menos de una vez por semana (el 23,3% de ellos en comparación con el 8,1% de los españoles payos). *Es decir, los gitanos no destacan por una relación más frecuente con sus vecinos, y la tendencia a no tratar con vecinos se vuelve característica de los inmigrantes extracomunitarios. Sin embargo, por lo demás, los pobres (un cuarto más), parados de larga duración (un tercio más), hogares sin estudios (un quinto más) y personas con movilidad social descendiente (un cuarto más) manifiestan una clara tendencia a una relación más frecuente con los vecinos.*

e) Con compañeros de trabajo

Más de la mitad de los encuestados carece de compañeros de trabajo —el 52,4%— y, si se tienen, es para declarar que la relación es diaria

Tabla 6.17. Frecuencia de relación con vecinos

	No tiene relaciones	Diariamente	Varias veces por semana	Una vez por semana	Menos de una vez por semana	No procede (no tiene)
Menos del 60% del umbral	7,2	51,5	22,1	8,7	9,0	0,9
Más del 60% del umbral	7,6	43,2	29,6	8,7	8,8	1,2
Parado de larga duración	7,1	63,3	13,3	8,8	6,1	1,1
No parado o parado de corta duración	7,9	41,5	30,6	8,4	9,7	1,0
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	18,3	55,3	13,0	3,4	9,1	0,0
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	7,0	46,8	26,8	8,9	8,7	1,1
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	3,2	48,8	21,4	10,3	14,2	1,4
Empeorado poco	6,7	48,6	28,7	6,7	7,1	1,9
Permanecido igual	5,3	58,6	24,1	5,3	5,5	0,4
Mejorado poco	7,9	39,1	34,8	11,6	5,5	0,4
Mejorado mucho	16,3	35,0	19,3	9,6	16,9	2,6
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	6,3	46,0	17,5	27,0	1,6	1,6
Hogar inmigrante extracomunitario	13,9	20,0	25,0	13,3	23,3	0,6
Ninguna característica	7,4	48,9	26,0	7,9	8,1	1,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

—el 39,8% de los encuestados se relaciona cada día con sus compañeros—. Solamente el 1,6% no tiene relación con ellos y el 1,8% les trata menos de una vez por semana.

Los inmigrantes extracomunitarios muestran una convivencia diaria con compañeros de trabajo mucho mayor que el resto de la población: más de la mitad de ellos (52,2%) se relacionan diariamente con dichos compañeros. El resto de las categorías relacionadas con exclusión que hemos seleccionado y se pueden contrastar en la Tabla 6.18, indican lo contrario: una muy baja relación con compañeros de trabajo en el caso de tenerlos (solamente el 22,8% carece de compañeros de trabajo). Entre los pobres por debajo del 60% del umbral solamente el 5,9% tiene compañeros y se relaciona diariamente con ellos, mientras que en el resto de la población multiplica casi por diez dicha frecuencia. *Casi el triple de pobres no se relaciona con compañeros de trabajo, teniéndolos.* El 92,3% de los parados de larga duración dicen que no tienen compañeros de trabajo, pero hay un 7% que contesta que sí los tiene incluso en esa condición y, cuando los tiene, se relaciona con ellos diariamente. En hogares que carecen de estudios, la relación diaria con compañeros de trabajo es un cuarto menor que en el resto de la población aunque no haya muchos más que no tengan dichos compañeros. Finalmente, las personas gitanas dicen en un 87,1% de los casos que carecen de dichos compañeros, pero cuando los tienen los ven mayoritariamente de forma diaria.

2.2.4. Relaciones de ayuda

La encuesta planteó la siguiente pregunta a los entrevistados: *¿Tiene o ha tenido alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas*

Tabla 6.18. Frecuencia de relación

	No tiene relaciones	Diariamente	Varias veces por semana	Una vez por semana	Menos de una vez por semana	No procede (no tiene)
Menos del 60% del umbral	5,6	5,9	32,8	23,3	21,3	22,8
Más del 60% del umbral	2,0	47,9	1,2	1,7	2,0	44,2
Parado de larga duración	0,0	5,8	1,0	0,0	0,3	92,3
No parado o parado de corta duración	2,1	52,0	2,1	2,4	2,3	38,1
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,5	30,9	1,4	2,9	1,0	63,3
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,6	40,4	1,9	1,6	1,8	51,7
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	0,7	22,1	,7	4,3	0,4	71,4
Empeorado poco	3,8	21,9	1,7	2,9	3,1	66,3
Permanecido igual	2,4	33,7	1,4	0,8	0,3	61,0
Mejorado poco	0,0	55,9	3,5	1,5	0,1	38,5
Mejorado mucho	0,6	58,7	1,5	1,9	0,7	33,7
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	8,1	3,2	1,6	0,0	87,1
Hogar inmigrante extracomunitario	10,0	52,2	2,8	0,0	10,0	24,4
Ninguna característica	1,1	39,9	1,8	1,7	1,4	53,2

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

(prestar dinero, cuidar de usted o de alguna persona dependiente a su cargo, apoyo emocional, gestiones o papeles)? Los resultados podemos estudiarlos en las Tablas 6.19, 6.20, 6.21 y 6.22. Si observamos las diferentes respuestas dependiendo de si el encuestado está por encima o debajo del 60% del umbral de la pobreza, nos encontramos que los más pobres se encuentran ligeramente con mayores posibilidades de ser ayudados. Una diferencia notable se encuentra entre aquellas personas que dicen que nunca les han ayudado ni les ayudan en la actualidad: son el 17,8% de los que sufren la pobreza y —cinco puntos porcentuales arriba— el 23,1% de los que viven por encima del 60% del umbral. Es decir, que un quinto más de personas no pobres carecen de alguien que les ayude si tuviesen problemas ni nunca han tenido a alguien que les pueda ayudar en esos términos que plantea el cuestionario. Pero la distancia aumenta si consideramos a aquellas personas que fueron ayudadas en el pasado aunque ahora no son ayudadas: el doble de las personas pobres fueron ayudadas en algún momento de su vida aunque ahora no tengan a alguien que pueda hacerlo. Hay, relativamente, más personas pobres que no contaban antes con alguien que pudiera ayudarles y, sin embargo, sí encuentran personas que les presten ese apoyo. Y hay ligeramente un porcentaje mayor —68% frente al 66,7%— de personas pobres que contaron en el pasado con personas que les ayudaron y cuentan en la actualidad con dicho soporte.

En resumen, las personas pobres cuentan con mayores soportes de personas que les hayan ayudado o les ayuden en la actualidad, aunque también hay el doble de pobres que contaron con dicha ayuda en el pasado y ahora carecen de ella, lo cual indica un proceso de pérdida de apoyos sociales.

Cuando se averigua si hay alguna persona a la que el encuestado ayuda o haya ayudado cuando esa persona tuvo problemas, los resultados nos indican que entre los pobres las situaciones cambian con mayor frecuencia. Entre los pobres hay un porcentaje visi-

Tabla 6.19. Ha tenido quien haya podido ayudarle cuando tiene problemas

	No contesta	Sí	No	No sabe
Menos del 60% del umbral	0,9	78,8	19,7	0,6
Más del 60% del umbral	1,3	71,4	24,4	2,9
Parado de larga duración	1,4	70,1	26,4	2,0
No parado o parado de corta duración	1,0	74,5	22,0	2,5
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,0	85,0	11,1	3,9
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,1	72,5	24,0	2,3
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás				
Empeorado mucho	1,1	74,6	23,9	0,4
Empeorado poco	0,5	75,0	22,7	1,7
Permanecido igual	1,3	66,5	27,6	4,6
Mejorado poco	0,8	77,1	21,6	0,5
Mejorado mucho	1,5	82,9	12,8	2,8
Características étnicas y/o nacionales del hogar				
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	88,7	11,3	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	0,0	58,4	41,0	0,6
Ninguna característica	1,2	74,0	22,5	2,3

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Tabla 6.20. Tiene alguna persona que puede ayudarle cuando tiene problemas

	No contesta	Sí	No	No sabe
Menos del 60% del umbral	0,6	70,4	26,9	2,2
Más del 60% del umbral	1,2	68,5	27,0	3,3
Parado de larga duración	0,8	69,0	28,7	1,5
No parado o parado de corta duración	1,1	68,3	27,1	3,6
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,0	79,1	17,0	3,9
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,0	67,8	28,2	3,0
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás				
Empeorado mucho	1,4	70,4	27,9	0,4
Empeorado poco	0,3	70,5	28,1	1,0
Permanecido igual	0,8	61,9	32,4	4,9
Mejorado poco	0,1	70,4	26,2	3,2
Mejorado mucho	3,2	78,7	15,4	2,8
Características étnicas y/o nacionales del hogar				
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	46,8	53,2	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	0,0	53,3	46,1	0,6
Ninguna característica	1,0	69,9	26,1	3,0

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

Tabla 6.21. Tiene alguna persona a la que ha ayudado cuando ella tuvo problemas

	No contesta	Sí	No	No sabe
Menos del 60% del umbral	0,6	68,6	29,8	1,1
Más del 60% del umbral	1,6	66,7	30,0	1,7
Parado de larga duración	1,4	73,5	24,7	0,3
No parado o parado de corta duración	1,2	66,1	30,9	1,9
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,0	76,8	18,8	4,3
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,3	67,5	29,9	1,3
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás				
Empeorado mucho	0,4	77,1	22,6	0,0
Empeorado poco	3,1	68,6	27,6	0,7
Permanecido igual	1,4	63,3	33,9	1,5
Mejorado poco	0,3	68,6	30,9	0,3
Mejorado mucho	1,1	78,2	15,6	5,1
Características étnicas y/o nacionales del hogar				
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	77,4	22,6	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	0,0	73,0	27,0	0,0
Ninguna característica	1,3	67,9	29,2	1,6

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

blemente mayor de personas que ayudaron y ahora no lo hacen o antes no habían ayudado a nadie pero ahora sí lo hacen. El 24,8% de los que viven por debajo del 60% del umbral ahora no ayudan a nadie pero en alguna ocasión lo hicieron. Entre los que viven por encima del 60% del umbral, ese porcentaje es del 19,3%, casi cinco puntos menos. Y casi son el triple los que no ayudaron a nadie en el pasado pero ahora sí ayudan, aunque también es cierto que es un grupo muy reducido de personas el que está en esa situación en ambas categorías: el 1,3% de los pobres y el 0,5% de los que viven por encima del 60% del umbral. Los que están por encima del 60% de dicho umbral es más frecuente que si no ayudaron no ayuden ahora tampoco —el 28,4% de los pobres y el 30% del resto— o que sí hayan ayudado y ahora continúen: el 44,4% de los pobres ayudaron y ayudan, cifra inferior al 48,1% de los que hacen lo mismo entre quienes superan el 60% del umbral. *En conclusión, entre los pobres las disposiciones a ayudar varían más, mientras que entre los que superan el 60% del umbral hay proporcionalmente más personas que nunca ayudan o que siempre lo hacen de modo constante.*

*Si bien la experiencia de tener a alguien dispuesto a ayudarte no es claramente superior entre los excluidos, sí lo es la disponibilidad a ayudar a otras personas concretas. La Tabla 6.22 nos enseña un gran desequilibrio: mientras que casi la mitad (49,1%) de la población que supera el 60% del umbral tiene alguien a quien ayudar en la actualidad, el porcentaje se reduce más de dos tercios en el caso de quien está en la pobreza. Los pobres dicen que no tienen a quien ayudar***.**

2.2.5. Grado de confianza

¿Se ve el grado de confianza en la gente afectada por la exclusión? La Tabla 6.23. nos proporciona información al respecto. Se pide

Tabla 6.22. Tiene alguna persona a la que ayuda cuando ella tiene problemas

	No contesta	Sí	No	No sabe
Menos del 60% del umbral	6,7	14,7	17,1	28,3
Más del 60% del umbral	2,3	49,1	47,7	0,9
Parado de larga duración	1,9	53,8	43,3	1,0
No parado o parado de corta duración	1,8	48,0	48,7	1,5
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,5	61,8	33,3	4,3
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,8	48,8	48,2	1,2
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás				
Empeorado mucho	0,4	51,8	47,5	0,4
Empeorado poco	3,3	45,0	51,0	0,7
Permanecido igual	1,9	42,8	53,0	2,3
Mejorado poco	1,0	53,6	43,6	1,7
Mejorado mucho	1,7	64,6	33,3	0,4
Características étnicas y/o nacionales del hogar				
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	45,2	54,8	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	0,6	45,3	53,6	0,6
Ninguna característica	1,9	50,1	46,6	1,4

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

a la gente que elija entre cuatro opciones graduadas de mayor a menor confianza: siempre se puede confiar en la gente, se puede confiar en la gente casi siempre, casi siempre hay que tomar precauciones o siempre hay que tomar precauciones. La Tabla 6.23 manifiesta una población inclinada mayoritariamente hacia la desconfianza: el 62,7% de los encuestados creen que siempre o casi siempre hay que tomar precauciones. Solamente el 5,3% sostiene que siempre se pueda confiar en la gente. ¿Y cómo varía con la exclusión? Si cruzamos esta variable por la pobreza, descubrimos que *el colectivo de personas pobres —por debajo del 60% del umbral— son más extremadas: sostienen en mayor medida los dos polos de la escala. Son los que más dicen que siempre se puede confiar (6,4% frente al 5%) y que siempre hay que ser cautos (26,9%, comparado con el 20,2% del resto de la población)*. Esta pauta está suscrita entre los inmigrantes extracomunitarios: un tercio más, el 8,9% de ellos (frente al 5% de la población española paya), cree que siempre se puede confiar y hay un poco más de porcentaje que cree que siempre hay que ser cauto: 25,6% en comparación con el 22,8% de los nativos. También hallamos esta tendencia si nos fijamos en la movilidad intrageneracional: los que dicen haber empeorado mucho doblan el porcentaje de casi todos los demás en la opción «siempre hay que tomar precauciones». El 41,9% de los que más se han empobrecido dicen que siempre hay que tomar precauciones. Esa opción la suscriben el 20,1% de los que han mejorado mucho, el 24,6% de los que han mejorado poco (es este el único caso en que no es el doble), el 20,3% de los que siguen igual y el 19% de los que han empeorado pero poco. Y, a la vez, los que han empeorado (mucho o poco) tienen mayores porcentajes en el otro extremo, son los que más apoyan que siempre se puede confiar en la gente. *Hay que concluir que la experiencia de la exclusión produce experiencias extremas de confianza y desconfianza.*

Tabla 6.23. Grado de confianza en la gente

	Siempre se puede confiar en la gente	Se puede confiar en la gente casi siempre	Casi siempre hay que tomar precauciones	Siempre hay que tomar precauciones
Total de la muestra	5,3	29,8	39,8	22,9
Menos del 60% del umbral	6,4	24,3	39,9	26,9
Más del 60% del umbral	5,0	31,8	40,5	20,2
Parado de larga duración	5,7	29,0	40,6	22,1
No parado o parado de corta duración	5,1	30,0	39,6	23,1
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	4,7	24,2	47,9	22,6
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	5,3	30,1	39,3	22,9
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás				
Empeorado mucho	5,4	20,9	30,7	41,9
Empeorado poco	7,7	27,8	43,0	19,0
Permanecido igual	4,8	26,5	47,6	20,3
Mejorado poco	3,3	34,4	34,3	24,6
Mejorado mucho	4,8	38,7	35,0	20,1
Características étnicas y/o nacionales del hogar				
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	6,5	33,9	38,7	19,4
Hogar inmigrante extracomunitario	8,9	25,0	38,9	25,6
Ninguna característica	5,0	30,1	39,9	22,8

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

2.2.6. Conflictos

a) Con miembros del hogar

La Tabla 6.24 muestra la calidad de la relación con los miembros del propio hogar. El 63,9% expresa que sus relaciones son buenas o muy buenas y sólo un 1,5% deja ver que no sean positivas. Si examinamos estos datos a la luz de los factores de exclusión, concluiremos que *la exclusión multiplica la malas relaciones en el hogar. Solamente el 52,8% de los pobres por debajo del 60% del umbral declaran que sus relaciones con personas de su propio hogar sean buenas o muy buenas, mientras que lo hace el 64,3% del resto de la población. El porcentaje de quienes las declaran más bien malas es seis veces superior entre los pobres.* Los parados de larga duración declaran el doble de veces que sus relaciones con el hogar son malas o muy malas y en muchas menos ocasiones que sean buenas o muy buenas (57,2% frente al 66,4%). Los que viven en hogares sin estudios casi doblan al resto al decir que tienen una relación mala o muy mala con el hogar y hay un tercio menos que diga que es buena o muy buena (46,4% frente al 65,1%). Comparando la posición social actual con la que se tenía hace diez años, esta movilidad social intrageneracional nos muestra que los que tienen conciencia de haber empeorado tienen más problemas en su hogar y son muchos menos los que declaran que sus relaciones sean buenas o muy buenas. Tampoco son buenas las relaciones de las personas gitanas en su hogar

o, al menos, en comparación con los payos españoles: hay cinco veces más encuestados gitanos que declaran que sus relaciones en el hogar son malas o muy malas y un tercio menos que digan que son buenas o muy buenas (45,9% en comparación con el 64,5%). Los inmigrantes extranjeros, en cambio, no declaran relaciones tan malas, aunque no son tan buenas como las de los payos españoles —58,3% y 64,5%, respectivamente.

Tabla 6.24. Calidad de relación con miembros del hogar

	No tiene relaciones, aunque tiene familiares/amigos	Malas o muy malas	Más bien malas	Más bien buenas	Buenas o muy buenas	No procede (no tiene)
Total de la muestra	0,1	0,9	0,6	16,8	63,9	17,6
Menos del 60% del umbral	0,2	0,4	1,8	19,6	52,8	25,1
Más del 60% del umbral	0,0	0,9	0,3	15,5	64,3	18,7
Parado de larga duración	0,0	1,3	0,6	13,6	57,2	27,4
No parado o parado de corta duración	0,1	0,7	0,6	18,0	66,4	14,1
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,0	1,4	0,0	15,0	46,4	37,2
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,1	0,8	0,6	16,9	65,1	16,3
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	0,0	1,1	2,1	16,4	48,6	31,8
Empeorado poco	0,0	0,2	0,5	21,8	56,1	21,3
Permanecido igual	0,1	1,8	0,4	15,5	66,6	15,2
Mejorado poco	0,0	0,1	0,5	11,6	69,7	18,0
Mejorado mucho	0,0	0,6	0,4	15,7	70,6	12,8
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	4,9	0,0	47,5	45,9	1,6
Hogar inmigrante extracomunitario	0,0	0,0	1,1	22,2	58,3	18,3
Ninguna característica	0,1	0,8	0,6	15,9	64,5	17,9

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

b) Con otros familiares

Solamente el 2,6% de los encuestados manifiestan que sus relaciones con parientes no sean buenas. La Tabla 6.25 permite observar que es el 68,5% el que afirma que son buenas o muy buenas. Cuando observamos los comportamientos de esta variable con otras relativas a exclusión, la situación es algo distinta a la pauta establecida para el trato con los miembros del propio hogar. Cierto es que l*os pobres por debajo del 60% del umbral tienden a unas relaciones con parientes que no son tan buenas como en el resto de la población:* hay un 2,6% de encuestados pobres que dicen que tienen relaciones malas frente al 1,6% del resto; y una proporción menor —el 62,7%— declara que sean buenas o muy buenas, en comparación con el resto de los encuestados —el 69,1%—. Una tendencia similar —algo peor— se manifiesta en el caso de los encuestados con hogares sin estudios. Sin embargo, vemos que entre los parados de larga duración hay unas relaciones mejores con sus parientes que entre los que no lo son. Por otra parte, la movilidad intrageneracional arroja la siguiente conclusión: *cuanto más positiva la movilidad, mejor se lleva con los parientes.* El 78% de los que creen que su posición ha mejorado mucho en los últimos diez años sostienen que sus relaciones con parientes son buenas

o muy buenas: veinte puntos por encima de lo que opinan quienes perciben que su situación ha empeorado mucho, que suscriben en un 58,2% de los casos que sus relaciones con parientes sean buenas o muy buenas. Finalmente, el 43,5% de las personas gitanas dicen que sus relaciones con parientes sean buenas o muy buenas, veinticinco puntos por debajo de quienes opinan igual entre los payos españoles. Ocho puntos menos muestran de diferencia en la misma respuesta los inmigrantes extracomunitarios: 61,3% frente al 69,3%.

Tabla 6.25. Calidad de relación con otros familiares que no son miembros del hogar

	No tiene relaciones, aunque tiene familiares/amigos	Malas o muy malas	Más bien malas	Más bien buenas	Buenas o muy buenas	No procede (no tiene)
Total de la muestra	0,7	0,8	1,8	27,4	68,5	0,5
Menos del 60% del umbral	2,6	0,0	2,6	30,4	62,7	1,5
Más del 60% del umbral	0,4	0,9	0,7	28,4	69,1	0,2
Parado de larga duración	0,3	0,4	1,4	27,0	70,2	0,2
No parado o parado de corta duración	0,9	0,9	2,0	27,6	67,8	0,6
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,0	0,0	0,5	38,0	60,1	0,5
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,8	0,8	1,9	26,7	69,0	0,6
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	0,4	0,0	1,8	35,0	58,2	4,3
Empeorado poco	1,0	1,0	5,2	32,8	59,6	0,2
Permanecido igual	1,0	1,7	1,2	26,0	69,5	0,3
Mejorado poco	0,8	0,0	1,6	23,3	74,1	0,3
Mejorado mucho	0,2	0,0	0,4	21,3	78,0	0,2
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	0,0	1,6	54,8	43,5	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	1,7	0,0	1,1	32,0	61,3	3,3
Ninguna característica	0,7	0,8	1,9	26,7	69,3	0,4

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

c) Con amigos

El 2,4% de los encuestados reconocen que las relaciones con sus amigos no son buenas mientras que el 71,6% —Tabla 6.26— las declara buenas o muy buenas. *Los excluidos no tienen más disgustos con los amigos, pero sí menos contento con esas relaciones.* Podemos ver que hay un 66,9% de pobres por debajo del 60% del umbral que dicen que sus relaciones con amigos son buenas o muy buenas, en comparación con el 72,1% del resto de la población. Los parados de larga duración: 68,25% en comparación con el 72,8% del resto dicen que son buenas o muy buenas las relaciones con sus amigos. Encuestados en hogares sin estudios: 63,3% frente al 72,1%. Al observar la movilidad intrageneracional, *a más movilidad ascendente, mejor relación con los amigos.* Las personas gitanas no solamente estiman en mucha menor medida —mucho más de un tercio menos, del 41,9% al 71,8%— que las relaciones con sus amigos sean buenas o muy buenas, sino que hay el triple —un 6,5%— que declara que son más bien malas, frente al 2,1% de los payos españoles que las enjuician negativamente. *La excepción la constituyen los inmigrantes extracomunitarios, que evalúan más felizmente sus relaciones con los amigos:* el 76,7% dice que son buenas o muy buenas, en comparación con ese 71,8% de los payos españoles.

Tabla 6.26. Calidad de relación con amistades

	No tiene relaciones, aunque tiene familiares/amigos	Malas o muy malas	Más bien malas	Más bien buenas	Buenas o muy buenas	No procede (no tiene)
Total de la muestra	0,3	0,6	1,6	25,2	71,6	0,4
Menos del 60% del umbral	0,4	0,2	0,6	31,1	66,9	0,6
Más del 60% del umbral	0,2	0,6	1,8	24,6	72,1	0,3
Parado de larga duración	0,2	0,6	1,1	29,0	68,2	0,7
No parado o parado de corta duración	0,3	0,6	1,7	23,8	72,8	0,3
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,9	0,0	1,9	32,4	63,3	0,0
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,2	0,6	1,6	24,7	72,1	0,4
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	0,7	0,0	0,4	31,7	65,5	1,4
Empeorado poco	0,2	0,2	0,5	33,0	65,2	0,9
Permanecido igual	0,1	1,5	3,8	21,1	72,9	0,3
Mejorado poco	0,0	0,1	0,4	23,1	76,2	0,1
Mejorado mucho	0,4	0,2	0,7	18,7	80,0	0,0
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	0,0	6,5	51,6	41,9	0,0
Hogar inmigrante extracomunitario	0,6	1,1	0,6	17,8	76,7	0,0
Ninguna característica	0,3	0,6	1,5	25,2	71,8	0,4

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

d) Con vecinos

El porcentaje de personas que no se llevan bien con los vecinos es mayor que en otras categorías anteriores, aunque solamente llega al 4,5%. Más de la mitad de los encuestados —53,7%— confiesa que son buenas o muy buenas. Ser pobre —medido por estar por debajo del 60% del umbral— significa que hay ligeras menos probabilidades (50,3% frente al 52,3%) de indicar que se tiene con los vecinos una relación buena o muy buena. La misma proporción hay aproximadamente si tenemos en cuenta a aquellos que están en hogares sin estudios —medido por el hecho de que ningún miembros del hogar entre 16 y 65 años tenga estudios— en comparación con el resto de la población: el 51,7% de los primeros dicen tener buenas o muy buenas relaciones con sus vecinos, dos puntos porcentuales menos que el resto, que se sitúa en el 53,8%. Esos porcentajes bajan sensiblemente cuando se trata de encuestados gitanos: el 48,4% dice disfrutar esas relaciones buenas, en comparación con los payos españoles, que lo hacen en un 54,6%. Y más diferencia encontramos si aquellos a los que preguntamos son inmigrantes extracomunitarios. Mientras que en las anteriores categorías siempre había una mayoría —o se rozaba la mayoría— que definía sus relaciones como buenas o muy buenas, en el caso de esos inmigrantes el porcentaje desciende al 37,4%, frente al 54,6% de los españoles payos. La posición inversa la mantienen los encuestados que viven en hogares donde el sustentador principal está en una situación de desempleo de larga duración: su relación con los vecinos es excelente en casi dos tercios de las ocasiones, ya que como tal la definen el 63,4% de ellos frente al 50,3% del resto de la población. La Tabla 6.27 nos ofrece un cuadro vecinal en el que *la exclusión no implica malas relaciones con los vecinos, sino, como en el caso anterior de la amistad, menos felicidad con ellos.*

Tabla 6.27. Calidad de relación con vecinos

	No tiene relaciones, aunque tiene familiares/amigos	Malas o muy malas	Más bien malas	Más bien buenas	Buenas o muy buenas	No procede (no tiene)
Total de la muestra	3,5	1,7	2,8	35,4	53,7	2,3
Menos del 60% del umbral	3,0	0,4	2,6	41,8	50,3	1,3
Más del 60% del umbral	3,6	2,3	2,9	35,6	52,3	2,7
Parado de larga duración	1,7	1,8	3,9	27,2	63,4	1,9
No parado o parado de corta duración	4,1	1,7	2,4	38,4	50,3	2,4
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	4,3	0,0	2,4	39,7	51,7	1,4
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	3,5	1,8	2,8	35,2	53,8	2,3
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	2,5	0,4	3,5	40,4	50,7	2,1
Empeorado poco	4,8	1,4	2,8	41,6	46,6	2,2
Permanecido igual	2,5	4,4	1,8	26,8	61,6	2,6
Mejorado poco	1,8	0,0	5,3	36,5	53,9	2,2
Mejorado mucho	7,8	0,2	1,7	38,5	50,0	1,7
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	0,0	9,7	40,3	48,4	1,6
Hogar inmigrante extracomunitario	12,3	0,6	3,9	41,3	37,4	0,6
Ninguna característica	3,1	1,8	2,5	35,1	54,6	2,4

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

e) Con compañeros de trabajo

La mayoría de los entrevistados —52,5%— carece de compañeros de trabajo y el 26,6% cree que las relaciones con sus compañeros de trabajo son buenas o muy buenas. Solamente un 0,9% de la encuesta califica esas relaciones de una forma no positiva como más bien malas o malas o muy malas. Si examinamos la Tabla 6.28, encontramos que sí *hay un fuerte impacto de la exclusión sobre las relaciones laborales.* Podemos observar aquellos que contestan que sí tienen compañeros de trabajo y veremos que las diferencias son notables. Entre los que están por debajo del umbral hay solamente un 10,4% que dice que sus relaciones son buenas o muy buenas con compañeros de trabajo, en comparación con el 30,6% del resto de la población. Es siete veces menor entre los hogares con parados de larga duración y un sexto menos en hogares sin estudios; cuatro veces menor para encuestados gitanos, y podemos afirmar que *a más alta movilidad social, más felicidad con los compañeros de trabajo.* Efectivamente, los que dicen que han mejorado mucho respecto a su posición social de hace diez años casi cuadruplican a los que dicen que han empeorado mucho en el porcentaje que responde que sus relaciones de trabajo son buenas o muy buenas. Donde encontramos una relación inversa es entre los inmigrantes extracomunitarios, que muestran en mayor medida un estado de gran contento con sus compañeros de trabajo: mientras que el 36,5% de estos inmigrantes dicen que tiene relaciones buenas o muy buenas con sus compañeros, la proporción baja un tercio hasta el 26,4% entre los españoles payos. Sin embargo, como en los casos anteriores, no hemos encontrado que haya una tendencia llamativa a tener malas relaciones. Simplemente, la felicidad está menos extendida.

Tabla 6.28. Calidad de relación con compañeros de trabajo

	No tiene relaciones, aunque tiene familiares/amigos	Malas o muy malas	Más bien malas	Más bien buenas	Buenas o muy buenas	No procede (no tiene)
Total de la muestra	1,6	0,4	0,5	17,6	26,6	52,5
Menos del 60% del umbral	0,4	0,0	0,2	12,9	10,4	75,6
Más del 60% del umbral	2,1	0,6	0,5	21,0	30,6	44,3
Parado de larga duración	0,0	0,0	0,4	2,4	4,3	92,3
No parado o parado de corta duración	2,2	0,6	0,5	23,1	34,6	38,2
En el hogar hay alguien entre 16-55 años con estudios	0,5	0,0	0,0	14,0	21,7	63,3
En el hogar no hay alguien entre 16-55 años con estudios	1,7	0,5	0,5	17,8	26,9	51,8
Cómo está la propia situación comparada con diez años atrás						
Empeorado mucho	0,4	0,0	0,0	15,3	12,8	71,2
Empeorado poco	3,6	0,0	0,3	15,4	14,7	65,8
Permanecido igual	2,9	1,1	0,7	11,4	22,0	61,5
Mejorado poco	0,0	0,0	0,9	24,5	35,8	38,4
Mejorado mucho	0,0	0,2	0,0	17,6	45,3	34,0
Características étnicas y/o nacionales del hogar						
Hogar perteneciente a minoría étnica gitana	0,0	0,0	0,0	6,5	6,5	87,1
Hogar inmigrante extracomunitario	9,9	0,6	0,0	27,6	36,5	24,3
Ninguna característica	1,2	0,4	0,5	17,3	26,4	53,3

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de F. Vidal, 2008.

3 Identidades sociales y exclusión [*]

Una forma de acercarnos al conocimiento de la desigualdad y sus consecuencias es el estudio de las identidades sociales que llegan a configurarse como básicas o principales para los miembros de una sociedad. El estudio de este elemento nos aproxima al conocimiento de la dimensión intersubjetiva que es generada por la experiencia objetiva y colectiva de una población o universo.

3.1. Identidades y experiencia social

3.1.1. ¿A qué nos referimos con el término «identidades sociales»?

Las identidades sociales son atributos culturales categóricos que proporcionan criterios de división básicos para la conformación de una representación específica de las diferencias y las similitudes de una población humana. Y son utilizadas por los actores sociales para clasificar, agrupar o identificar a los individuos. De modo que son utilizadas por los grupos sociales para definir el perfil de aquellos que pueden ser miembros de su colectividad y para decidir qué roles y demás recursos sociales asignan a cada miembro. Y los individuos las utilizan para comprender su posición en la estructura social, pues el uso de las identidades sociales —y las representaciones culturales que se sustentan en ellas— les permite asignar a los demás un estatus de igual o diferente a sí mismo. Por tanto, una identidad social es una herramienta cultural que traza una «frontera» entre los iguales y los diferentes (Villalón, 2006).

En las sociedades complejas existen multitud de identidades sociales. Algunas distinguen a las poblaciones por rasgos físicos, como el sexo, la edad, el color de la piel, la etnia o la capacidad física y mental. Otras distinguen por las ideas que se sostienen, como las ideas religiosas, las ideas políticas. Otras, por los estilos de vida, expresados en costumbres, gustos, formas de vestirse, formas de ocio o *hobbies*. Otras, lo hacen en función de la actividad que se realiza habitualmente, como es la clase social o la profesión. Y otras muy

[*] Epígrafe elaborado por Juan José Villalón.

importantes son las que hacen referencia a lugares geográficos donde se vive o donde se nació.

3.1.2. ¿Qué parte de la experiencia social influye sobre las formas de identificación social predominantes en una población o universo?

A día de hoy podemos afirmar que existe una asociación entre las tendencias de cambio de las formas de exclusión social y las formas de identificación social. Ello ha ocurrido en España desde los años ochenta hasta comienzos del siglo XXI. Durante este periodo se incrementó la importancia de la edad como factor de exclusión social. Y esa evolución coincide con un incremento posterior y progresivo de la extensión e intensidad de la edad como factor de identificación social básica entre la población española. Dicha asociación se puede explicar como resultado de los efectos del incremento del uso de la identificación de los individuos según su edad como una de las formas de selección de los miembros y de la asignación y distribución de los recursos sociales por parte de las familias, el sistema político y las empresas. De modo que es la experiencia de los sectores sociales de su diferente grado de vulnerabilidad social uno de los factores que podría estar favoreciendo la preeminencia de unas formas de identificación social sobre otras (Villalón, 2006).

Si bien las identidades sociales también se expresan y producen en la acción social que se realiza. Las formas de consumo y ocio, por ejemplo, han incrementado su relevancia como elementos de identificación en las sociedades avanzadas, cuando el tiempo dedicado a este tipo de actividades se ha incrementado sensiblemente y se ha extendido este tipo de actividad a la mayor parte de la población. Y, ciertamente, la participación y desarrollo de acciones colectivas es otra dimensión que ha estimulado formas de identificación social, como ha ocurrido con la identidad sexual gracias al movimiento feminista y al movimiento *gay*. De modo que las formas de identificación social predominantes en un grupo humano parece que son el resultado de un complejo proceso de concienciación social de las diferencias y las similitudes que tiene su origen en algunos procesos estructurales de integración y exclusión y en la acción social y colectiva.

Pero hay ciertos límites que impone la cultura dominante en una sociedad a la concienciación social de las diferencias y las similitudes. La naturaleza de una identidad social es cultural. Esto significa que sólo podemos tomar conciencia de una diferencia social en función de que tengamos las herramientas conceptuales necesarias en el depósito cultural aprendido. Si no existe una forma de clasificación en nuestra cultura, no es posible tomar conciencia de ella a nivel colectivo. Será necesaria, previamente, una innovación cultural para producirla. Por lo cual la asociación entre formas de exclusión experimentada por un sector social y las formas de identificación que predominan en este no puede ser exacta, sino que está afectada por otro conjunto de factores que pueden visibilizar una parte de los procesos de exclusión mientras que ocultan otros.

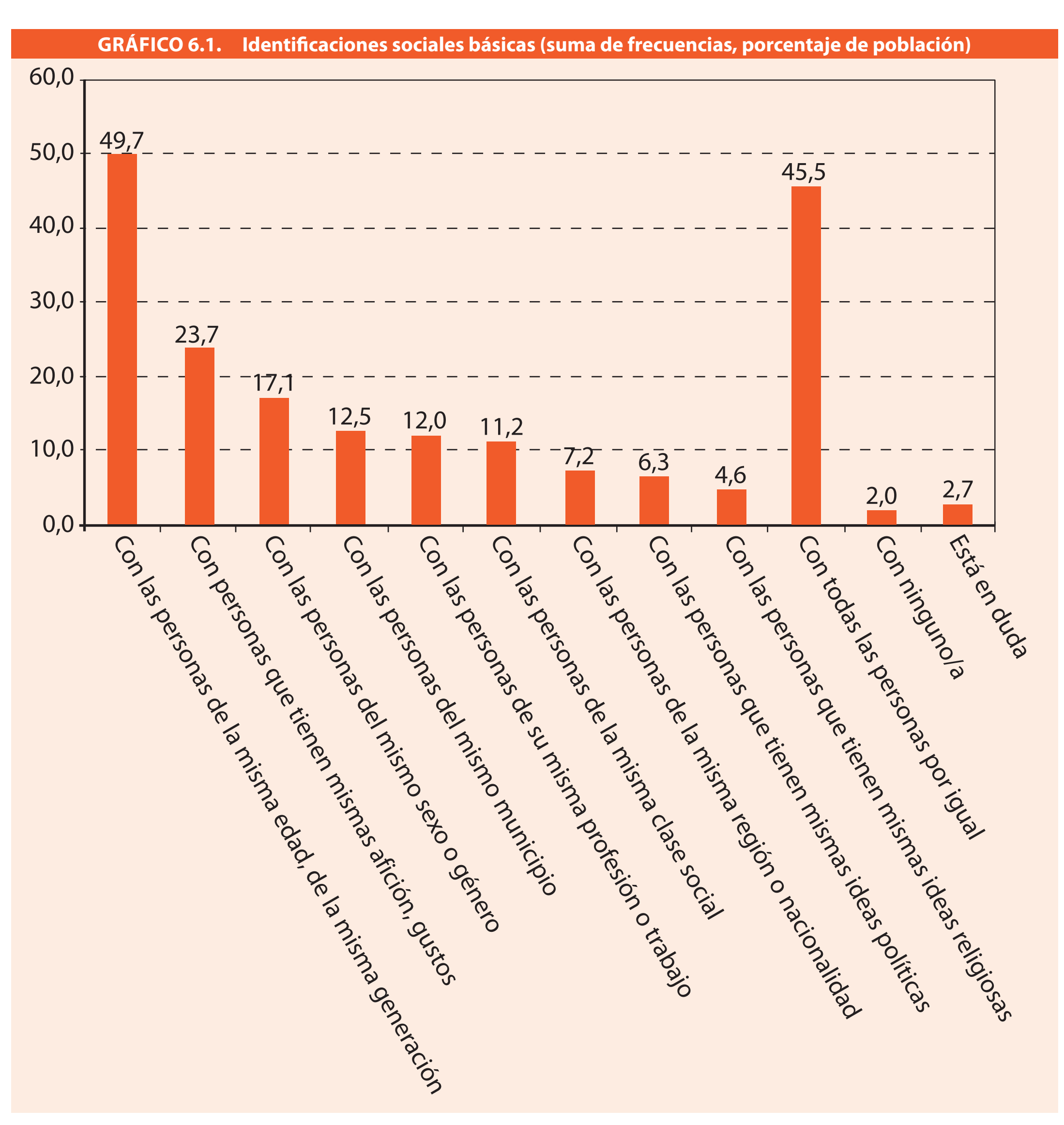
3.2. Las identidades sociales en la España del siglo XXI

Las culturas que hay en España priman nueve identidades sociales como básicas en la conciencia intersubjetiva, desde los años ochenta al menos. Estas son: la identidad con los que tienen la misma edad o son de la misma generación, los que tienen el mismo sexo o género, los que tienen la misma clase social, los que son del mismo municipio, los que son de la misma nacionalidad, los que son de la misma región, los que tienen las mismas ideas religiosas, los que tienen las mismas ideas políticas, los que tienen el mismo trabajo o la misma profesión y los que tienen las mismas costumbre, los mismos gustos o las mismas aficiones. Si bien podemos encontrar un cuarto de la población que no revela una identidad social como básica o primaria de forma sistemática desde, al menos, mediados de los años noventa.

De las nueve señaladas, dos tipos de identidad social han predominado desde los años

ochenta: la identificación con los de los mismos gustos, costumbres y aficiones, y con los de la misma edad o generación (Tezanos, 2001; Díaz, 1997). De estas dos, la primera tiende a ser una identidad secundaria y la segunda una identidad primaria (Villalón, 2006). La primera ha ido declinando su importancia relativamente. Y la segunda la ha ido incrementando hasta ser la más señalada con gran diferencia respecto de las demás. Los datos recogidos por la Encuesta FOESSA 2008 lo muestran claramente: un 49,7% de los casos se inclina por identificarse en primer o segundo lugar con los de la misma edad o generación. Y la siguiente identidad social más nombrada es la identidad con los de las mismas aficiones, gustos, modas y costumbres —es decir, aquella cuya raíz se encuentra en los espacios de vida más ocioso y menos estructurado— que es señalada por el 23,7% de la muestra (Gráfico 6.1). Sin embargo, los análisis que diferencian el universo poblacional por edad revelan que los jóvenes son los que más se identifican de ambos modos (Villalón, 2007). Con lo cual la tendencia a medio plazo es a que ambas se mantengan como las dos más relevantes para los españoles.

GRÁFICO 6.1. Identificaciones sociales básicas (suma de frecuencias, porcentaje de población)

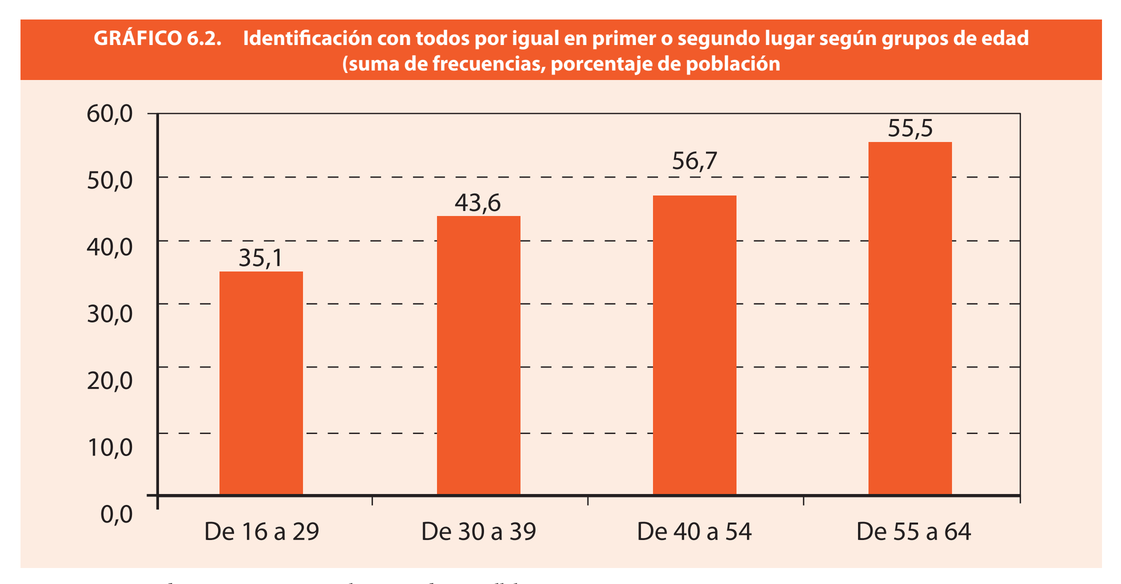


Pregunta: **H.114 De los siguientes grupos de personas que figuran en este listado, ¿me puede decir con cuál se identifica Vd. más en primer lugar, es decir, con cuál piensa Vd. que tiene más intereses comunes? ¿Y en segundo lugar?**

Fuente: Encuesta FOESSA 2008. Explotación de J. J. Villalón, 2008.

Existe un tipo de respuesta muy controvertida, pero que resulta tener un peso muy importante en todos los estudios realizados desde hace más de una década, por lo que merece un comentario aparte. El 45% de la población señala en algún momento que se identifica con todos por igual. El 25% señala esta respuesta en primer lugar. Y el 20% en segundo lugar. Esta respuesta es indicativa de una crisis expresiva en la conciencia social de los españoles. Un porcentaje tan alto de respuestas de este tipo revela que una proporción muy alta de la población, situada en una sociedad altamente compleja, no encuentra en la cultura predominante una imagen clara de las diferencias sociales y de sus grupos de iguales. Es decir, *las formas de identificación predominantes en la cultura española han dejado de ser relevantes para orientar simbólicamente a muchos individuos. Y todavía muchos de estos no han encontrado una nueva manera de reconocer a sus iguales dentro de las estructuras sociales en las que conviven.* Sin embargo, los jóvenes son los que menos se identifican de este modo. Conforme la edad desciende, el porcentaje de población que se identifica con todos por igual se va reduciendo progresivamente (Gráfico 6.2).

GRÁFICO 6.2. Identificación con todos por igual en primer o segundo lugar según grupos de edad (suma de frecuencias, porcentaje de población



Fuente: Encuesta de FOESSA, 2008. Explotaci;on de J. J. Villalón, 2008.

Finalmente, *las identidades sociales con menos peso en la conciencia social de los españoles son las organizadas en torno a creencias e ideologías. Estas han ido perdiendo peso progresivamente desde hace más de dos décadas.* Aunque ninguna de ellas ha sido especialmente relevante en la conciencia social de los españoles. El porcentaje de población que considera a alguna de ellas como la más importante de todas sus identidades no supera al 2% de la población. Y el porcentaje que las nombra en segundo lugar está alrededor del 4%. Y, de forma continuada en todos los análisis, la identidad con los de las mismas ideas políticas tiene mayor peso en el conjunto de la población que la identidad con los que tienen las mismas ideas religiosas. Más importantes resultan otras identidades sociales, como son las territoriales (con los de la misma región o con los del mismo municipio) y las laborales (con los de la misma clase social o con los de la misma profesión y trabajo). Las cuales, aunque con un peso declinante a lo largo de la década anterior, se mantienen con un peso en la conciencia social de los españoles que es cuatro veces superior al de las identidades ideológicas y religiosas.

Por tanto, la evolución de la conciencia social de los españoles sobre sus diferencias y sus similitudes ha dado lugar, en el año 2008, a la prevalencia de la identidad con los de la misma edad o generación sobre todas las demás. Aunque ello

ocurre en un ambiente de crisis expresiva que todavía es muy importante, pero que afecta menos a las generaciones más jóvenes. Y donde la cultura, en su dimensión más ociosa y menos ideológica, se mantiene como el segundo pilar más importante de la identificación de los iguales.

3.3. Exclusión, edad e identidad

¿Cómo influye la experiencia de exclusión social sobre la identificación más relevante, es decir, con los de la misma edad? La experiencia de exclusión social es un proceso complejo que se inserta en la biografía particular de cada sujeto. Múltiples variables estructurales nos permiten situar a cada individuo en una posición general relativa de mayor o menor exclusión social, o bien de mayor o menor alcance y disfrute de la plena condición de ciudadanía (Tezanos, 2001). El riesgo de situarnos en una posición mejor o peor está relacionado con múltiples variables sociales, físicas y culturales. La edad, el sexo, la nacionalidad, la etnia, el nivel de estudios, la religión y otras variables son elementos analíticos que permiten una segmentación clara de la población según el riesgo a quedar excluidos. Este hecho indica que hay una segmentación cultural del riesgo de exclusión. Es decir, que *la exclusión social, fenómeno estructural, es consecuencia de un modo de organización social que divide a la población en función de diferencias culturalmente establecidas entre sectores sociales.* De modo que a cada sector social culturalmente delimitado se le atribuye una posición social, un estatus determinado. Por el cual a los miembros de dicho estatus se les puede llegar a asignar unos recursos sociales (tareas, derechos y bienes materiales y económicos) determinados y no otros.

En nuestras sociedades, los individuos tienen una imagen compleja, definida por múltiples rasgos que los sitúan ante los demás de una forma particular, no estandarizada. Por lo cual individuos situados en un mismo sector social según un rasgo cultural no corren el mismo riesgo de exclusión porque se diferencian por otros rasgos culturales. Un ejemplo sencillo es la interacción de la edad y el sexo en España. Los mayores de 65 años están en una situación de vulnerabilidad mayor que los menores de 65 años. Sin embargo, el ser hombre de más de 65 años conlleva un mayor acceso a los recursos sociales que si se es mujer con esa edad.

Esa imagen de múltiples perfiles que cada uno tenemos asignada socialmente es la fuente de la que emana nuestra identidad. La identidad social se produce como parte de un proceso dialéctico de interacción entre la identificación externa y la identificación interna (Jenkins, 1996). La primera es la imagen instituida de cada uno que los demás (los que forman los grupos a los que pertenecemos y los miembros de los demás grupos humanos) nos transmiten, con la que nos sitúan y asignan un rol, unas tareas, unos derechos, unos recursos específicos. La segunda es la imagen que nosotros proyectamos de nosotros mismos a través de nuestra acción en nuestra conciencia y ante los demás. La identidad social de cada uno es el resultado de la interacción permanente de ambos procesos, que, retroalimentándose permanentemente, va puliendo nuestra imagen social, así como nuestra forma de identificar quiénes son iguales y quiénes son diferentes.

Por ello, el estudio de las identidades sociales básicas para una población permite aproximarnos a qué rasgos culturales van emergiendo del proceso de interacción entre la identificación externa y la identificación interna como fuentes esenciales de diferenciación y asimilación en un grupo o sociedad. Lo que es lo mismo que decir que su estudio nos permite conocer qué rasgos van destacándose como primordiales en los procesos de selección social que generan la integración y la exclusión social de los individuos de los grupos sociales básicos.

Ahora bien, esto plantea ciertas dudas sobre cómo está asociada la experiencia de exclusión social con la forma de identificación social. Podría ser que la experiencia de ser excluido del trabajo, la familia o el Estado en función de un rasgo determinado, como puede ser la edad o el sexo, fuese lo que hace que primen dichas identidades sobre otras. O pudiera ser que fuese la experiencia colectiva de que los iguales a uno en un rasgo determinado tienden a ser excluidos de ciertos recursos sociales lo que impulsara a los individuos concretos a identificarse según dicho rasgo. O también pudiera ser

que primásemos el elemento de identidad que nos integra y ayuda a integrarnos, porque experimentásemos que nosotros o nuestros iguales estamos más integrados en función de dicho rasgo. O puede ser que, ante una experiencia mala de exclusión y desigualdad, se tendiese a identificar aquel que está mal según aquel rasgo por el que se iguala a la mayoría y aquel que está bien según una identidad no conflictiva y mayoritaria, como forma de reducir el posible conflicto.

Los estudios realizados sobre la evolución de las identidades sociales y su asociación con los cambios en la exclusión social en España desde mediados de los ochenta fortalecen la hipótesis de que la experiencia colectiva de vulnerabilidad y exclusión de un sector social impulsa a sus miembros a identificarse según dicho rasgo (Villalón, 2006). De modo que el riesgo de exclusión o la experiencia de vulnerabilidad colectiva fomenta formas específicas de identificación social. Eso sí, ello ocurre en un tipo de escenario específico en el que las desigualdades y la exclusión social están creciendo en un sistema social dado a nivel global y entre ciertos sectores sociales. Por ahora no se ha aplicado esta hipótesis a momentos históricos de reducción de las desigualdades sociales.

En el estudio realizado con los datos de la Encuesta FOESSA 2008 se ha podido analizar la relación específica que se produce entre la carencia de recursos y el tipo de identidad social que desarrollan los individuos. La muestra disponible para estos análisis ha sido de 3.014 casos. Los principales resultados de los análisis realizados para toda la muestra han sido los siguientes (Tabla 6.29):

- El análisis de la hipótesis de si el nivel de pobreza del hogar afecta a la identificación con los de la misma edad arroja un resultado poco significativo.
- El análisis de la hipótesis de relación con la edad da un resultado positivo, de modo que conforme la edad es más extrema, más se identifican con los de la misma edad.
- El análisis de la hipótesis de la exclusión laboral da un resultado positivo, de modo que el que no trabaja se identifica con los de la misma edad más que el que trabaja.
- La posición que se ocupa respecto del sustentador principal sí influye. El cónyuge y los hijos se identifican más en función de la edad que los sustentadores principales, o los padres, madres o suegros del sustentador principal.
- También influye el estado civil. El casado se identifica con los de la misma edad más que el soltero.
- El análisis del nivel de estudios también revela que el no tener lo estudios terminados también aumenta la percepción de que la edad es una variable relevante, así como también lo es un nivel de estudios superior.
- También influye la percepción de ingresos. A menos ingresos percibidos, mayor probabilidad de identificación con los de la misma edad.

Tabla 6.29. Identificación en primer o en segundo lugar con los de la misma edad

	Población total	Población entre 16 y 29 años	Población mayor de 65 años
Total	48,8	58,4	53,2
Hogares bajo el umbral de la pobreza	49,2	56,8	62
No trabaja	53,2	69	54,4
Profesionales	46,2	67	35
Clases no cualificadas	42,1	22	75
Cónyuges	57,4	65,5	67
Hijos	55,6	56	—
Casados	54	82,9	59
Sin estudios terminados	54,3	73,2	63
Con estudios superiores	48,6	80,7	29
Quintil 2	55,5	74,8	65,4
Quintil 3	47,7	39,1	59,2
Quintil 4	48,1	60	42,6
Quintil 5	44,9	48,1	53,2

Fuente: Encuesta FOESSA, 2008. Explotación de J. J. Villalón, 2008.

En un segundo análisis, centrado esta vez sobre los más jóvenes (de 16 a 29 años), se ha corroborado que entre estos:

- El vivir en un hogar con ingresos que le sitúan por debajo del nivel de la pobreza aumenta la probabilidad de identificarse con los de la misma edad.
- El nivel de estudios influye de modo que, en los extremos del sistema educativo, se tienden a identificar más en función de la edad.
- Los dos extremos de la estructura laboral también coinciden en identificarse en función de la edad.
- Pero la identificación con los de la misma edad es muy superior entre aquellos que ingresan una renta baja que entre aquellos que perciben rentas altas.
- Y hay diferencias según la posición que se ocupa en el hogar, de modo que si se es cónyuge, se tiende a identificar más con los de la misma edad que si se es hijo o el sustentador principal.
- También hay distancias importantes entre estar casado o soltero. El casado se identifica mucho más con los de su misma edad que el soltero. De modo que los jóvenes casados se identifican con los de su misma edad más que los solteros o los que viven en pareja.

En un tercer análisis, centrado en los mayores de 65 años, se corrobora que:

- El vivir en un hogar con ingresos que le sitúan por debajo del nivel de la pobreza aumenta la probabilidad de identificarse con los de la misma edad.
- La posición ocupacional influye sobremanera. Así, el no trabajar conlleva una mayor identificación con los de la misma edad.
- El nivel de renta personal también es determinante, de modo que menor renta más identificación con los de la misma edad.
- La posición familiar también influye. Los cónyuges tienden a identificarse más que los sustentadores principales con los de la misma edad.
- Sin embargo, el estado civil no influye de forma muy significativa. Aunque hay diferencias a tener en cuenta que indican que el casado se tiende a identificar más que el soltero con los de la misma edad.

Por tanto, los datos corroboran la importancia de la experiencia familiar y laboral en la valoración que se hace de la edad como factor de identificación social de los iguales. La conclusión ante dichos resultados es que *existe una fuerte vinculación entre el ocupar una posición social más vulnerable en este tipo de instituciones y el identificarse según la edad.*

Sin embargo, la exclusión del mundo laboral no tiene el mismo efecto que la exclusión de la vida familiar. La exclusión laboral (no trabajar) fomenta la identificación con los de la misma edad, mientras que la exclusión familiar (estar soltero) no lleva a dicha situación. Por tanto, la experiencia que genera la identificación con los de la misma edad se sostiene sobre las experiencias instituidas en ambos tipos de grupos, en una combinación de las posiciones parciales en ambas instituciones que no pueden ser clasificadas como iguales. Y, probablemente, ambas deben ser interpretadas como experiencias conectadas entre sí. Es decir, lo que sugieren los resultados es que *los que tienden a identificarse fundamentalmente según la edad son aquellas personas de ciertas edades (jóvenes y muy mayores) que experimentan una posición secundaria en la vida familiar, de una familia con pocos recursos, y que no llegan a estar bien integrados o están excluidos de los grupos laborales (las empresas).*

Por consiguiente, estos resultados implican que en el contexto de aumento de la vulnerabilidad social entre los jóvenes y los mayores de 65 años, la experiencia institucionalizada en los grupos laborales y familiares de ocupación de posiciones internas e individuales secundarias es la que propicia la identificación social con los de la misma edad. Es decir, parece que la organización social de la vida familiar y laboral está generando un significado del concepto edad que va más allá de lo que es el sentido denotativo de este término y que produce que los jóvenes y los muy mayores en situaciones secundarias dentro de sus grupos sociales se identifiquen más con aquellos que tienen su misma edad. *No es, por tanto, la experiencia de*

exclusión institucional la que genera la identificación social, sino la de vulnerabilidad social, la de riesgo en su sector de referencia de quedar excluido en función de un parámetro determinado, en este caso la edad. El cual tiene consecuencias sobre los recursos a los que se puede acceder en el mercado laboral y sobre la posición que se puede ocupar en la familia, pues, en la España de comienzos del siglo XXI, el ser joven o mayor de 65 años conlleva un gran riesgo de sólo poder acceder a ciertas posiciones secundarias en las estructuras sociales.

4 Capital social e inmigración [*]

En 2007, el 10% de la población residente en España era extranjera, tras una década en que el número de extranjeros empadronados había crecido de 0,5 a 4,5 millones de personas, consolidando a España como el Estado de la UE con un mayor saldo migratorio. A la luz de este crecimiento de la población inmigrada sin precedentes en España, emergen dos grandes interrogantes con relación al capital social. Por una parte, ¿qué papel juega el capital social —tanto el de la sociedad receptora como el de los propias comunidades inmigrantes— en la integración de los inmigrantes en España? ¿Representan las asociaciones y otras formas de compromiso cívico un medio efectivo para la integración? En este sentido, ¿es la relación entre capital social e integración de los inmigrantes inequívocamente positiva o depende del tipo de capital social, es decir, de su naturaleza *bonding* o *bridging*? Por otra parte, y en vista de los estudios que relacionan la diversidad etnolingüística con mayores dificultades para la construcción de capital social, ¿qué impacto está teniendo el incremento de la diversidad debido a la inmigración sobre la creación de capital social en España? ¿Hay alguna evidencia de que la confianza y las iniciativas colectivas decrezcan allá donde la inmigración se concentra?

Las respuestas para la primera serie de cuestiones vienen dificultadas por la ausencia de un modelo claro de integración cultural y social de los inmigrantes en España. No existe una retórica oficial explícita, ya sea orientada al multiculturalismo o al asimilacionismo, ni la fragmentación de las políticas de inmigración en un marco de competencias complejo permite inferir un modelo predominante de integración. A falta de una construcción normativa de *integración* predominante, no hay una variable dependiente clara sobre la cual se pueda probar la efectividad del capital social. Si la integración ha de ser entendida como un sentido de pertenencia y solidaridad alrededor de unos valores y normas esenciales, el capital social será efectivo en tanto que ayude a alcanzar un compromiso sobre estos valores y reglas comunes entre personas de distintos contextos étnicos y culturales. Si, por el contrario, la integración es entendida, desde

[*] Epígrafe elaborado por Jaume Blasco.

una perspectiva multiculturalista, como la solidaridad entre un con junto de comunidades étnicas o nacionales, entonces la efectividad del capital social dependerá de su capacidad para equilibrar las identidades específicas de los distintos grupos con las colectivas del conjunto de la sociedad (Cheong *et al.*, 2007; Zetter *et al.*, 2006). Según cómo se defina el concepto normativo de integración, las iniciativas de capital social serán juzgadas como un éxito o un fracaso. Sin embargo, Zapata-Barrero ha argumentado que la precariedad de la situación de la mayoría de los inmigrantes en España induce a que, en el debate sobre la integración, los derechos y los aspectos socioeconómicos prevalgan sobre las identidades y los aspectos culturales. Siguiendo esta argumentación, la mayoría de los inmigrantes no tiene cubiertos los prerrequisitos indispensables para la integración (es decir, derechos legales y unas condiciones laborales y residenciales mínimas), con lo que, a diferencia de otros países europeos, los conflictos étnicos en España se explican por el hecho de que los inmigrantes no comparten el mismo sistema de derechos que los españoles nativos, lo que los lleva a estar socialmente excluidos, no meramente discriminados (Zapata-Barrero, 2003). De hecho, la mayoría de los estudios españoles sobre capital social e inmigración han adoptado de forma implícita esta argumentación, y analizan el impacto del capital social sobre variables de inclusión social básicas, como el acceso a la vivienda o al mercado laboral.

En este sentido, *diversos estudios parecen apuntar a una mayor relevancia de las redes informales, y especialmente a la presencia de españoles nativos en estas redes, respecto a las asociaciones y entidades formales.* Así, Aparicio y Tornos (2005) hallaron que, para encontrar una vivienda o un trabajo, los inmigrantes recurrían a su red de amigos y familiares, o bien buscaban en la prensa, a través de agencias privadas o preguntando por la calle. Por el contrario, el uso de los recursos ofrecidos por asociaciones, tanto las constituidas por inmigrantes como las que ofrecen servicios a inmigrantes, era marginal: el porcentaje de inmigrantes entrevistados que habían recurrido a una asociación para encontrar su vivienda se extendía desde el 0% para los ecuatorianos hasta el 2,9% para los senegaleses, mientras que los que habían usado sus servicios para encontrar un trabajo constituían desde el 0,8% de los chinos hasta el 3,6% de los rumanos. En comparación, el papel de las redes informales es prominente: habían encontrado su actual vivienda a través de un amigo, familiar o conocido entre un 55,2% de los chinos y un 84,8% de los senegaleses, y su actual trabajo entre un 70% de los senegaleses y un 84% de los rumanos. La presencia de españoles en estas redes informales es igualmente relevante: entre el 1,6% de los encuestados chinos y el 21,7% de los ecuatorianos había obtenido su empleo, y entre el 1,6% de los chinos y el 12,7% de los ecuatorianos habían encontrado su vivienda a través de la mediación de un amigo o conocido español nativo. Asimismo, De Miguel Luken y Solana (2007) encontraron que los inmigrantes suelen recurrir a españoles nativos especialmente para encontrar un empleo y obtener ayuda material (muebles, ropa, etc.). Aunque no era el objeto de su investigación, estas autoras destacan que la ayuda de asociaciones y administraciones públicas fue raramente mencionada por los inmigrantes entrevistados como medio para acceder a recursos básicos. *Concluyendo, la efectividad de las asociaciones formales para facilitar la inclusión social de los inmigrantes parece, cuando menos, dudosa.* Los motivos para el uso escaso de los recursos que ofrecen estas entidades deben ser esclarecidos: es posible que la fortaleza de las redes informales cubra las necesidades de la mayoría de los inmigrantes y excluya un papel más relevante de las asociaciones formales. Es posible, asimismo, que las asociaciones sean demasiado débiles e infradotadas de recursos como para ofrecer un apoyo más efectivo a los inmigrantes necesitados, o que el tipo de servicios que ofrecen no se ajuste a las necesidades de los inmigrantes. Por el contrario, tampoco se puede descartar que las asociaciones estén ofreciendo servicios y soportes muy valiosos para la minoría de los inmigrantes que están desprovistos de redes informales de apoyo. Igualmente, cabría estudiar los efectos en los inmigrantes de la participación *per se* en asociaciones, más allá de los recursos que puedan obtener de esta participación.

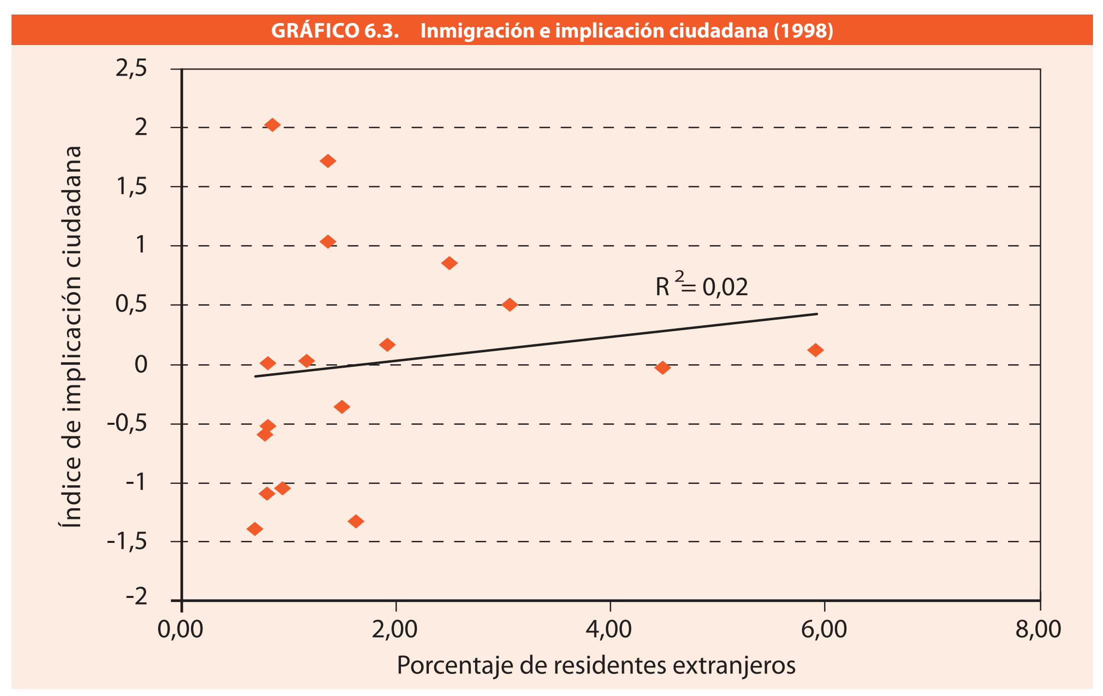
Se ha argumentado, asimismo, que cuando el capital social tiene una base étnica, su impacto en términos de integración social deviene ambiguo. Por una parte, las redes y asociaciones de ayuda mutua entre inmigrantes de la misma etnia o nacionalidad pueden suavizar el proceso de integración al reducir el riesgo de exclusión social y el sentimiento de inseguridad de los inmigrantes. Sin embargo, existe también el riesgo de que estas organizaciones refuercen la identidad dentro de las comunidades a expensas de su integración en la sociedad en sentido amplio. Ciertamente, los estímulos para desarrollar iniciativas de capital social entre los inmigrantes pueden no coincidir con las aspiraciones de cohesión social y compromiso cívico, sino más bien celebrar y reforzar una identidad cultural diferenciada, resistir las amenazas a las normas culturales del grupo en un contexto hostil y cubrir las necesidades de sus miembros. De hecho, el objetivo puede ser precisamente evitar la participación de los inmigrantes en las instituciones formales, por lo que el capital social puede ser tanto un vehículo de integración como de diferenciación, fragmentación y exclusión.

La evidencia de los efectos deletéreos del capital social *bonding* entre inmigrantes en España es parcial y básicamente cualitativa. En un estudio sobre las iniciativas de capital social chinas en España, Nieto (2003) postula que el movimiento asociativo de esta comunidad, si bien era especialmente activo, estaba compuesto por una élite muy reducida que lo utilizaba para enfatizar su prestigio y visibilidad. Además, aunque estas entidades no eran representativas ni en número ni en composición de la comunidad china, algunas se arrogaban la representación colectiva, mediaban las relaciones con las instituciones y dictaban normas de comportamiento a los inmigrantes chinos, en lugar de dar recursos a sus conciudadanos para incorporarse a la vida social, política y económica de la sociedad de acogida. Por el contrario, Aparicio y Tormos (2005) muestran cómo los inmigrantes senegaleses combinan una identidad comunitaria y una red informal de ayuda intragrupal muy fuerte con un sentimiento de integración en la sociedad española intenso, la inclusión de más amigos nativos españoles en sus redes informales que otros grupos de inmigrantes y la ausencia de sentimientos de discriminación. En consonancia con los estudios de Fennema y Tillie (1999, 2001) que parece darse la paradoja de que los grupos de inmigrantes con lazos internos más intensos son también los que tienen más facilidades para tender puentes con la sociedad en sentido extenso. El capital social *bonding* de los inmigrantes puede ser defensivo en ciertos contextos, pero también un instrumento para vincularse con la sociedad de acogida en otros. Respalda esta hipótesis el estudio de Morales *et al.* (2004), que muestra que sólo el 27% de las asociaciones de Madrid compuestas mayoritariamente por inmigrantes se definían a sí mismas como asociaciones de inmigrantes. Además, un 82% de estas asociaciones había tenido algún tipo de contacto o colaboración con otras organizaciones de tipo general, especialmente con UGT (35,8%), la Cruz Roja (34,3%), CC.OO.(34,3%), el PSOE (32.8%) y CEAR (31,3%). En conclusión, *no se puede dar por sentado que las asociaciones de inmigrantes sean representativas de sus comunidades de referencia, medien de forma justa con las instituciones y promuevan necesariamente la integración de los inmigrantes, pero tampoco lo contrario. Parece que un buen número de asociaciones de inmigrantes combinan el refuerzo de los lazos internos dentro de su comunidad con un proyecto colectivo de integración en la sociedad de acogida.*

La segunda cuestión que nos planteábamos sobre la relación entre capital social e inmigración se refiere al efecto inverso al considerado hasta ahora, es decir, no al impacto del capital social sobre la integración de los inmigrantes, sino a la repercusión del incremento del número de inmigrantes sobre el capital social en España ¿La confianza y la acción colectiva disminuyen en España a medida que aumenta la diversidad étnica, cultural y lingüística, tal como sugieren algunos estudios internacionales? Desafortunadamente, esta cuestión todavía no ha captado la atención de los investigadores en la medida en que lo ha hecho la relación entre capital social e integración. Sin embargo, los datos de Mota (1999) sobre capital social en las Comunidades Autónomas españolas pueden ser contrastados con datos sobre la distribución de la población inmigrada censada. Los Gráficos 6.3 a 6.5 mues-

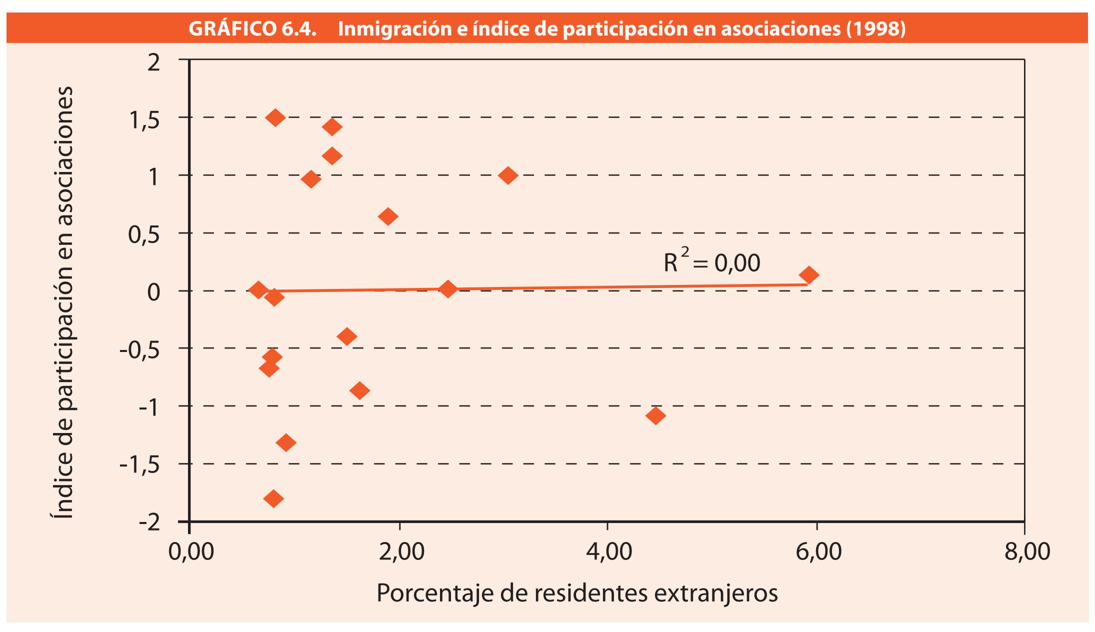
tran la relación bivariante entre los indicadores de capital social de Mota y el porcentaje de población inmigrante censada en 1998, incluyendo la de países de la UE, para cada Comunidad Autónoma. La asociación resultante es débil y positiva para cada indicador de capital social, lo que *no parece sugerir un efecto deletéreo de la diversidad sobre el capital social,* aunque cabe tener en cuenta que los datos son de 1998, previos a la eclosión del fenómeno migratorio en España.

GRÁFICO 6.3. Inmigración e implicación ciudadana (1998)



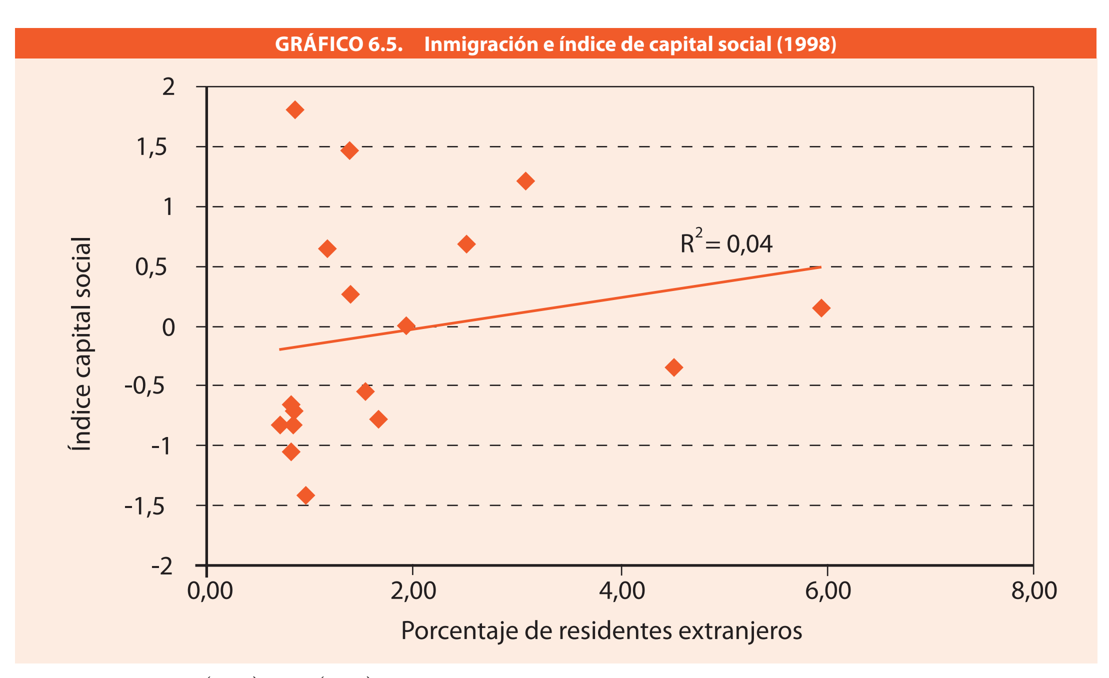
Fuente: Datos de Mota (1999) e INE (1999).

GRÁFICO 6.4. Inmigración e índice de participación en asociaciones (1998)



Fuente: Datos de Mota (1999) e INE (1999).

GRÁFICO 6.5. Inmigración e índice de capital social (1998)



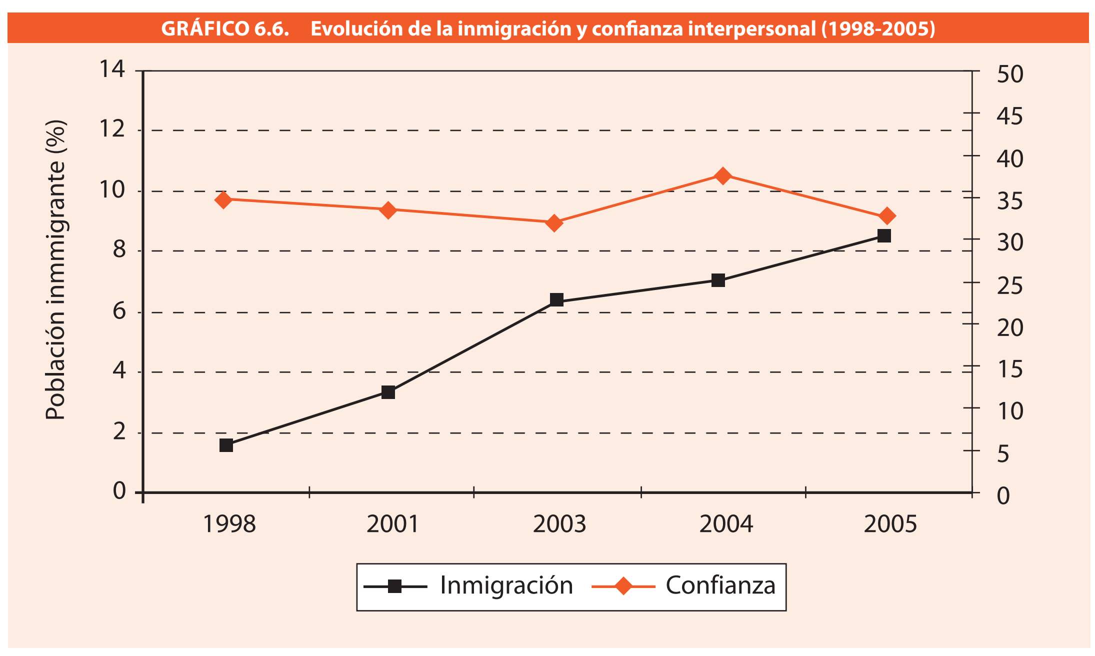
Fuente: Datos de Mota (1999) e INE (1999).

De forma complementaria, podemos realizar un análisis longitudinal de la asociación entre diversidad y capital social a lo largo de la última década, periodo de rápido incremento de la inmigración. Lamentablemente, no disponemos de series longitudinales desagregadas por Comunidades Autónomas, lo que nos permitiría analizar los efectos de la diversidad y controlar los efectos fijos autonómicos. No obstante, es posible comparar series temporales de indicadores de capital social con el porcentaje de población inmigrada a escala nacional y comprobar hasta qué punto las tendencias encajan. Los Gráficos 6.6 y 6.7 muestran la evolución de la confianza interpersonal y la creación de asociaciones durante los primeros años del incremento rápido de la inmigración en España. Las series más largas disponibles corresponden a la confianza interpersonal, que ha sido registrada de forma casi anual durante la última década en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas. El Gráfico 6.6 muestra cómo, en el ámbito nacional, la confianza interpersonal ha permanecido básicamente inalterada a pesar del incremento migratorio. De hecho, los niveles de confianza interpersonal se han mantenido estables e inalterados en niveles bajos desde inicios de los ochenta a pesar de los profundos cambios sociales, económicos y políticos acaecidos en España desde la transición democrática. A su vez, el Gráfico 6.7 muestra cómo, entre 1998 y 2002, la creación de asociaciones se ha incrementado primero ligeramente para después retornar a niveles cercanos a los de 1998. En resumen, *una perspectiva longitudinal tampoco parece respaldar la hipótesis de que al incremento acelerado de la diversidad le haya seguido un declive del capital social.*

La evidencia aportada no es más que preliminar y debe ser interpretada con muchas precauciones. Primero, porque las asociaciones entre dos variables pueden ser espurias: dado que los inmigrantes tienden a escoger regiones económicamente dinámicas para residir, que son, a su vez, las que tienen un nivel más alto de capital social, son necesarios modelos más complejos para intentar capturar el efecto independiente de la diversidad sobre el capital social. Igualmente, si bien no hay evidencia en el ámbito nacional y autonómico que respalde la hipótesis de que la diversidad socave el capital social, no se puede descartar que este efecto exista a escala local. Si existiera un umbral mínimo a partir del cual la diversidad empezara a menoscabar el capital so-

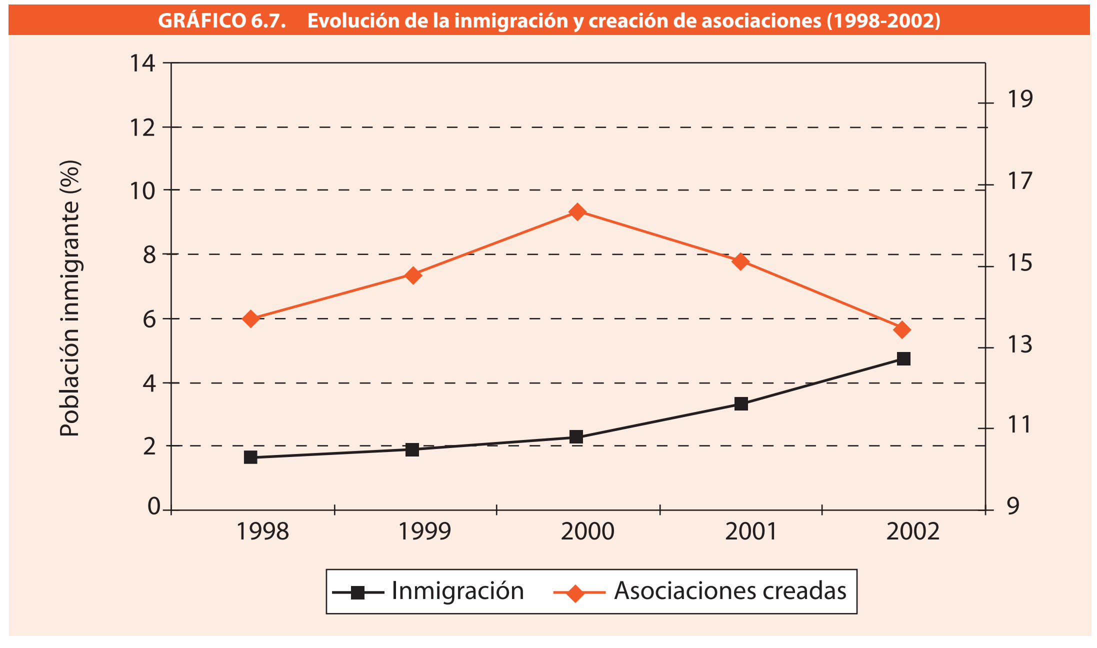
cial, es posible que este efecto fuera solamente observable en los barrios y comunidades en los que se concentra la inmigración. Es igualmente plausible que la concentración de inmigrantes solamente dé lugar a comunidades con menos confianza interpersonal y menos participativas bajo ciertas condiciones de exclusión social. En este sentido, el análisis de interacciones entre diversidad y otras variables de contexto podría ser muy revelador. Finalmente, debemos también tomar en consideración que el incremento en la diversidad es todavía muy reciente en España, por lo que es posible que un cierto periodo de tiempo sea necesario antes de que los efectos sobre el capital social de las comunidades receptoras puedan ser detectados.

GRÁFICO 6.6. Evolución de la inmigración y confianza interpersonal (1998-2005)



Fuente: Datos del CIS, Latino Barómetro 1998, 2001, 2003, 2004, 2005e INE, 2006.

GRÁFICO 6.7. Evolución de la inmigración y creación de asociaciones (1998-2002)



Fuente: Datos del CIS, Latino Barómetro 1998, 2001, 2003, 2004, 2005e INE, 2006.

5 Capital social y simbólico en los procesos de empoderamiento e inclusión [*]

En la *Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social*[3], el objetivo era conocer cómo los profesionales de la intervención social valoraban aspectos relativos al capital social y simbólico en el trabajo con las personas excluidas.

5.1. Valoración de los factores de exclusión e inclusión

5.1.1. Causas de la exclusión

Los encuestados valoraron una serie de factores como causas de la exclusión social, según la importancia dada a los mismos: mucha, bastante, poca o ninguna. Excepto dos de esos factores, en ninguno hay más de un 3% que considere que esos factores no tienen importancia. No se trata de priorizar unos sobre otros, sino de valorar cada factor independientemente. Viendo el conjunto de factores ordenados tal como nos los muestra la Tabla 6.30, podríamos apuntar una primera conclusión: la buena valoración de los factores relacionales como factores que explican las causas de la exclusión social. Si consultamos la tabla, vemos que los conflictos familiares tienen una alta puntuación y que también se le da una importancia notable a la escasez de relaciones personales. Los conflictos familiares están muy próximos a obtener la máxima apreciación como causa de exclusión, pero si lo juntamos con los que evalúan que tiene mucha o bastante importancia, llega a superar a todos los demás factores al lograr más del 91% de apoyos y que menos del 9% le reste importancia (poca o ninguna). Así pues, podríamos decir que el conflicto familiar es en conjunto el factor más valorado como causa de la exclusión social. Considerando solamente a los que le otorgan mucha importancia, la escasez de relaciones personales está en un quinto lugar en la lista de más valorados, pero si sumamos los que le han dado importancia positiva, observamos que se eleva hasta ocupar la tercera

[*] Epígrafe elaborado por Fernando Vidal, Rosalía Mota, Santa Lázaro, Eva Rubio y Almudena Juárez.

[3] *«Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social»*, (Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008), F. Foessa/Univ. de Comillas, —otoño de 2007.

posición en importancia como factor de exclusión. Así pues, los profesionales de la intervención social consideran que entre los tres factores que más causan la exclusión social, dos son de carácter relacional: el conflicto familiar y la escasez de vínculos personales.

Tabla 6.30. ¿Qué importancia le daría usted a los siguientes factores como causa de la exclusión social?

	Mucha importancia (%)	Bastante importancia (%)	Poca importancia (%)	Ninguna importancia (%)
Depresión o enfermedad mental	44,1	44,9	10,2	0,8
Conflictos familiares	43,9	47,3	8,4	0,4
Desempleo	43,4	43,9	12,5	0,2
Consumo de drogas	41,6	45,9	10,7	1,8
Escasez de relaciones personales	37,4	50,6	11,6	0,4
Problemas económicos	33,9	49,4	15,0	1,6
Baja autoestima	28,4	50,5	20,5	0,6
Dificultades derivadas de proceder de un país extranjero	23,5	50,0	24,6	1,9
Factores de personalidad	21,7	56,4	21,3	0,6
Bajo nivel educativo	19,3	46,1	31,8	2,9
Bajo nivel intelectual	9,0	43,0	42,8	5,3
Ciertos valores	7,1	37,4	49,8	5,7

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

Los factores de carácter personal —relacionados con el ánimo o los valores— son los que tienen una lectura más complicada. La depresión y la enfermedad mental son el factor más valorado en la máxima categoría: el 44,1% le da la máxima consideración, el 89% de los encuestados dice que tiene mucha o bastante importancia y solamente un 11% expresa que tenga poca o ninguna. La baja autoestima del sujeto es valorada en un término medio y, sin embargo, los menos puntuados son factores como la falta de ciertos valores (la mayoría, un 55,5% dice que tiene poca o ninguna importancia) o los factores de personalidad (solamente uno de cada cinco dice que tenga mucha importancia, aunque siguen siendo mayoría los que dicen que tiene mucha o bastante relevancia). Próximos a los factores personales estarían lo que podríamos denominar capacidades intelectuales o educativas. Los encuestados otorgan una baja credibilidad a que el nivel educativo bajo o el bajo nivel intelectual sean causas de exclusión social. Factores estructurales como la falta de empleo o los problemas económicos y un factor como el consumo de drogas consiguen estar entre los factores más enfatizados, por detrás de los factores relacionales y de la depresión o la enfermedad.

En resumen, máxima importancia a la ruptura o carencia de redes sociales como causa de exclusión; alta relevancia de los factores estructurales y las drogas; máximo énfasis de la enfermedad mental como factor de exclusión, y baja valoración del nivel educativo-intelectual, de la personalidad y los valores.

5.1.2. Soluciones para la inclusión

Al preguntar cuáles con los factores que mayor valor tienen como factores de promoción de la inclusión social de las personas, hay una primera conclusión coincidente con los factores que las personas valoran como causas: *los factores relacionales tienen gran importancia***.** Si unimos a aquellos que le han dado mucha y bastante importancia a los factores, hay tres de ellos que superan el 90% de apoyo: en primer lugar, tener empleo (98,2%), tener una familia estable (93,9%) y contar con amigos en quien poder confiar (91,6%). Dos de los tres más importantes, por tanto, son una familia estable y amigos en quien confiar. Hay un tercer factor de carácter relacional —tener una pareja estable— que no sólo ha recibido poco apoyo, sino que uno de cada diez denuncian que no tiene ninguna importancia. Así pues, *se valora al máximo la estabilidad de la familia, pero no la estabilidad de la pareja, cuya importancia, por el contrario, es rechazada por la mayoría de los encuestados* (52,5%).

Ya hemos advertido que *el empleo es el factor promotor de mayor peso en esta pregunta. Mientras que como causa era valorado en tercer lugar, como inclusor es revalorado al primer lugar.* Los encuestados creen que si bien la exclusión se produce por pérdida de capital social, la capitalización social se protege o logra en primer lugar mediante la integración laboral.

Hay un cuarto factor muy valorado al que un tercio le da mucha importancia (Tabla 6.31) y más de la mitad considera que es bastante importante, que pertenece al ámbito del carácter o las disposiciones personales: tener un carácter emprendedor e iniciativa. *Los encuestados consideraban en la anterior pregunta que los rasgos de personalidad no son factores importantes de exclusión, pero, sin embargo, le otorgan mayor relevancia como factores de inclusión*. Entre los tres factores que tras el emprendimiento son más valorados —llegan a sumar un rango del aproximadamente 75% de mucha o bastante importancia—, hay uno relacionado con ese ámbito personal: tener ciertos valores es un factor apreciado por una mayoría como un factor de inclusión. Junto con los valores, ser preceptor de algún tipo de renta también es apreciado como inclusor y también pertenecer a alguna asociación u organización. Este último factor —pertenencia asociativa o grupal— podríamos vincularlo a los factores relacionales, pero vemos que es mucho menos valorado que las relaciones familiares o amicales. *A juicio de los profesionales de la intervención social, el factor asociativo tiene menos potencia inclusora que los factores relacionales primarios.*

Respecto a la importancia que tiene percibir alguna renta (un 15,4% le da mucha importancia y un 50,4% le atribuye bastante), llama la atención que haya un grupo mucho menor de personas que le concedan la máxima importancia. Y es llamativo también la todavía menor confianza que hay en las rentas mínimas o salarios ciudadanos como factores inclusores: aunque la mayoría opina que tiene mucha o bastante importancia, sólo el 7,4% le asigna mucha importancia.

Tabla 6.31. ¿Qué importancia le daría usted a los siguientes factores para promover la inclusión social de las personas?

	Mucha iportancia (%)	Bastante importancia (%)	Poca importancia (%)	Ninguna importancia (%)
Tener empleo	60,4	37,8	1,6	0,2
Tener una familia estable	49,9	44,0	6,1	0,0
Contar con amigos en quien confiar	36,4	55,2	8,1	0,4
Tener un carácter emprendedor e iniciativa	33,3	50,6	14,9	1,2
Ser perceptor de algún tipo de renta	15,4	50,4	32,5	1,7
Asumir ciertos valores	14,4	51,1	30,9	3,5
Pertenecer a alguna asociación u organización	12,9	50,7	34,0	2,4
Tener una pareja estable	9,0	36,7	43,9	10,5
Ser beneficiario de las rentas mínimas (salario ciudadano)	7,4	47,3	42,0	3,3
Tener creencias religiosas	1,6	12,6	54,9	31,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

Si bien tener ciertos valores es estimado por tres cuartos de los encuestados como un factor de inclusión, tener creencias religiosas es objeto de una ponderación inversa. Solamente un 14,2% le da mucha o bastante importancia. Cuatro quintos dicen que las creencias religiosas tienen poca (54,9%) o ninguna importancia (31%). Sin embargo, hemos de recordar el fuerte asociacionismo religioso en ámbitos empobrecidos que ha puesto de relieve la Encuesta FOESSA 2008, tal como lo hemos analizado en la primera parte de este capítulo. También queremos poner de manifiesto las investigaciones que hemos realizado sobre el factor religioso en la integración social de los inmigrantes (Vidal y Martínez, 2007), donde se comprobó que la baja consideración que los profesionales tienen de la importancia del papel de la religión en la inclusión social de los inmigrantes es compatible con una valoración extraordinaria de dicho factor religioso según los propios inmigrantes al narrar sus procesos de inclusión. *Estas*

contradicciones nos señalan la necesidad de una mayor investigación sobre esta relación entre religiosidad popular e inclusión social.

5.1.3. Lo importante para las instituciones de intervención social

Comparando las respuestas de los profesionales de la intervención social sobre cuáles son los factores que más causan exclusión y sobre cuáles creen que son los factores que más promueven la inclusión, *hemos visto el alto valor que se le da a los factores familiares y relacionales y la alta consideración del empleo como factor inclusor. Por el contrario, hemos visto el bajo peso de las características caracterológicas o morales como factor que intensifique la exclusión y, sin embargo, una estima media de su capacidad de incluir*. ¿Y si contrastamos ese juicio sobre la importancia de esos factores con la importancia que le dan las instituciones de intervención social que los encuestados conocen? ¿En qué varía?

Lo más llamativo es que *mientras que los factores caracterológicos apenas son tenidos en cuenta como factores que generen exclusión y, sin embargo, ganan una posición destacada como factores inclusores, en la práctica de las organizaciones tienen todavía más fuerza.* Si tenemos en cuenta lo que hacen las organizaciones de intervención social de las que los profesionales tienen conocimiento, constatamos (Tabla 6.32) que más del 90% cree que las instituciones valoran principalmente el empleo como medio para lograr la inclusión y, en segundo lugar, la modificación de ciertas actitudes personales de los sujetos de la intervención: el 34,8% cree que tiene mucha importancia y el 52,5% que tiene bastante en las organizaciones sociales —un total de 87,4%—. Los tres siguientes factores más promovidos por las instituciones de intervención son de carácter relacional, familiar y asociativo: el 75,9% (unimos los que piensan que su importancia es mucha y bastante) cree que las organizaciones valoran la promoción de relaciones personales y de amistad, el 74,1% la promoción de las relaciones familiares y el 73,2% la promoción de la participación en asociaciones y grupos. Observemos que —aunque por una pequeña diferencia— lo relacional se apoya más que lo familiar en las organizaciones, mientras que al opinar en términos generales lo familiar superaba claramente a lo relacional como causa e inclusor. También destaca la ganancia de relevancia de lo asociativo cuando observamos lo que realmente aprecian las organizaciones.

Los dos factores menos valorados en las organizaciones son la educación en valores y la aportación de ingresos económicos. Aunque en ambos casos la mayoría piensa que tienen mucha o bastante importancia en las instituciones, son los que

Tabla 6.32. Teniendo en cuenta las instituciones que usted conoce que trabajan en intervención social, ¿qué importancia cree usted que tienen en ellas cada uno de los siguientes factores?

	Mucha iportancia (%)	Bastante importancia (%)	Poca importancia (%)	Ninguna importancia (%)
Proporcionar un empleo	49,3	41,5	8,6	0,6
Modificar ciertas actitudes personales de los sujetos de intervención	34,8	52,6	11,8	0,8
Promover las relaciones personales y de amistad	27,8	48,1	22,0	2,1
Promover las relaciones familiares	27,1	52,0	19,5	1,4
Promover la participación asociativa y en grupos	26,2	47,0	24,3	2,5
Educar en determinados valores	19,6	44,0	32,5	3,9
Aportar ingresos económicos	16,3	48,7	29,9	5,1

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

menor porcentaje de apoyo logran. Dos reflexiones al respecto. En primer lugar, si bien los valores no se estiman como un ámbito en el que ocurren cosas que agravan la exclusión social, sí se aprecian como un factor que promueve la exclusión. Sin embargo, las organizaciones no trabajan con ello. Respecto a lo económico, su importancia no ha hecho sino decaer al pasar de su consideración como causa a su estima como inclusor y de ahí a un factor valorado por las organizaciones. Si bien se piensa que tiene una destacada importancia como factor causal, se piensa en menor medida que sea una solución y en la praxis de las organizaciones es el factor en el que menos se confía.

5.1.4. Lo importante en la propia acción social de cada profesional

Para poder ver con mayor coherencia las opiniones, faltaría preguntar a los encuestados acerca de la intensidad con que en su práctica profesional realizan acciones que se correspondan con los factores sobre los que han estado opinando en las preguntas anteriores. Entonces vemos que **s***i bien le daban poca importancia a los factores personales —carácter y disposiciones— como causas, media como solución y alta como factor dentro de la acción de las organizaciones, en la praxis individual su importancia es la máxima.* Como muestra la Tabla 6.33, más del 80% dice que la modificación de actitudes personales de los sujetos de intervención es realizada en su acción profesional de un modo habitual o con bastante frecuencia. Menos de un 3% dice que nunca realiza actividades de este tipo. Así pues, mientras que en la teoría sobre la exclusión los factores personales de carácter y disposiciones no resaltan en relevancia como causa o solución, en la praxis profesional su importancia es máxima.

En segundo lugar hallamos la intervención sobre las relaciones. Aunque se le daba más importancia al factor familiar, hemos visto que considerando la praxis de las organizaciones, estas en realidad dan prioridad a las relaciones amicales. En el ámbito personal de acción de los profesionales, esa distancia crecerá y se le dará mayor importancia al trabajo de promoción de las relaciones personales y de amistad: un 41,3% dice que habitualmente interviene sobre este aspecto, mientras que unos cuantos encuestados menos —38,9%— dicen que se dedican habitualmente a la promoción de las relaciones familiares.

La educación en valores es el cuarto factor sobre el que más se interviene en la praxis profesional: un 35,8% dice que habitualmente interviene en esa área y un 34,4% lo hace con bastante frecuencia. *Crece la importancia de los valores, mientras que veíamos que las organizaciones no los aprecian tanto.* Ocurre en este ámbito algo que nos recuerda a lo que hemos visto en los factores personales de carácter y disposiciones: es lo menos valorado causalmente, se aprecia como inclusor, es poco valorado por las organizacione, pero tiene un papel destacado en la acción social de los profesionales. Sin embargo, las personas trabajan menos con la promoción de la participación asociativa o grupal de lo que ellos mis-

Tabla 6.33. Grado en que se realizan en la práctica profesional distintos tipos de acciones

	Habitualmente (%)	Con bastante frecuencia (%)	Ocasionalmente (%)	En ninguna ocasión (%)
Modificar ciertas actitudes personales de los sujetos de intervención	52,2	29,4	15,6	2,8
Promover las relaciones personales y de amistad	41,3	36,0	18,9	3,9
Promover las relaciones familiares	38,9	35,2	20,8	5,1
Educar en determinados valores	35,8	34,4	22,0	7,7
Promover la participación asociativa y en grupos	30,5	31,8	31,4	6,3
Proporcionar o ayudar a buscar un empleo	28,2	24,3	28,6	18,9
Aportar ingresos económicos	13,8	17,7	26,3	42,2

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

mos creen que eso importa a las organizaciones que conocen. Así pues, *el trabajo asociativo, que no es apreciado como causa ni inclusor y que, sin embargo, se cree que las organizaciones lo valoran, no logra encontrar relevancia en la acción personal de los profesionales.*

El penúltimo factor en valoración es la búsqueda de empleo. Aquí hay una relación inversa a los factores personales: se piensa que es una causa destacada pero no una de las principales y, sin embargo, se cree que es el principal inclusor y que es lo que más valoran como factor de inclusión las organizaciones; en cambio, personalmente, la dedicación a ello es mucho menor que los otros factores. Hay uno al que todavía hay menor dedicación, en coherencia con lo dicho sobre la importancia que le daban las organizaciones: aportar ingresos económicos. La valoración de aportar ingresos económicos es la mínima tanto por las organizaciones como en la acción cotidiana de los profesionales.

5.2. Participación asociativa de las personas excluidas

5.2.1. Posibilidades de participación

Considerando cómo ven los profesionales la participación de personas excluidas en el mundo asociativo, *la opinión mayoritaria es optimista sobre esa posibilidad y no estima que existan dificultades estructurales*. El 95,9% de los entrevistados está totalmente o bastante de acuerdo en que es muy importante para la intervención social fomentar la participación de las personas excluidas en grupos. El 81,7%, en cambio, que dicha participación es posible. Es decir, que hay un 14%

Tabla 6.34. Opiniones sobre la participación de las personas en situación de exclusión en grupos formales

	Totalmente de acuerdo (%)	Bastante de acuerdo (%)	Poco de acuerdo (%)	Nada de acuerdo (%)
Es muy importante para la intervención social fomentar la participación de estas personas en grupos	56,1	39,8	3,9	0,2
Es posible que las personas en situación de exclusión participen en grupos	44,0	37,7	14,7	3,7
Las personas en situación de exclusión no cuentan con información sobre grupos en los que puedan participar	23,0	53,4	20,1	3,5
La forma de organizarse que tienen los grupos dificulta la participación de personas en exclusión	15,1	47,8	28,0	9,1
Las personas en situación de exclusión participan en grupos sólo si conocen a otros que participen también en ellos	13,2	53,4	27,4	6,0
Los grupos saben integrar a personas en situación de exclusión	12,6	32,7	45,7	9,1
Los grupos suelen ser muy cerrados	12,0	47,6	31,8	8,5
Los fines y tipos de actividad de los grupos no responden a necesidades de las personas en exclusión	9,1	36,8	39,7	14,5
A los grupos no les gusta que este tipo de personas se integren	6,6	38,0	40,1	15,3
Las personas en situación de exclusión consideran inútil participar en grupos	6,4	41,9	37,2	14,5
Las personas en situación de exclusión no tienen tiempo para participar en grupos	1,6	8,7	48,7	41,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

de profesionales que cree que es algo muy importante pero no factible. ¿Por qué no es posible? Las siguientes sentencias sobre las que pedimos opinión —tal como puede explorarse en la Tabla 6.34— abordan las posibles causas de la no participación. La más apoyada es que las personas excluidas no cuentan con información sobre grupos en los que puedan participar: el 76,4% de los encuestados está de acuerdo con esta carencia de información. Menos apoyo tiene el argumento de que la forma de organizarse que tienen los grupos dificulte la participación de personas en exclusión —el 62,9% de los encuestados—. Un porcentaje similar piensa que las personas excluidas participan en grupos sólo si conocen a otros que participen también en ellos: el 66,6%. Es un porcentaje mayor porque, aunque hay menos personas que estén totalmente de acuerdo, son más los que dicen estarlo bastante. En todo caso, son dos respuestas que suscriben positivamente la mayoría —dos tercios— de los encuestados.

La otra crítica que obtiene apoyo mayoritario señala las limitaciones de las propias organizaciones: el 59,6% cree que los grupos suelen ser muy cerrados. Al borde de la mayoría, el 48,3% está de acuerdo en que las personas excluidas consideran inútil participar en grupos. Cerca de la mayoría, el 45,9%, sostiene que los fines y tipos de actividad de los grupos no responden a necesidades de las personas en exclusión; el 45,3%, que los grupos no saben integrar a personas en situación de exclusión, y el 44,6%, que a los grupos no les gusta que las personas excluidas se integren en sus organizaciones.

Es decir, *la responsabilidad de que los excluidos no participen en asociaciones se debe a las propias entidades y, sobre todo, a la carencia de información sobre ellas. Los excluidos es necesario que participen, es posible que lo hagan y tienen tiempo para ello:* solamente uno de cada diez entrevistados piensa que su no participación sea problema de que no tienen tiempo para ello.

5.2.2. Tipos de asociaciones en que es posible participar

¿Y en qué tipo de organizaciones hay mayores posibilidades de que participen? La Tabla 6.35 permite contestar. *Tres cuartos de los encuestados —el 76,7%— opinan que los grupos de autoayuda son la modalidad asociativa en la que es más posible que los excluidos se integren.* Más de dos tercios de los profesionales creen que lo mejor para integrarse las personas excluidas son grupos de aficiones (70,7%) o grupos de tiempo libre o deportivos (66,2%). Y cerca de esos dos tercios, un 58,4%, opina que donde es más posible la integración es en gru-

Tabla 6.35. Tipos de organizaciones en las que es más posible que se integren personas excluidas

	Muy posible (%)	Bastante posible (%)	Poco posible (%)	Nada posible (%)
Grupos de autoayuda	22,8	53,9	22,6	0,6
Grupos deportivos o de tiempo libre	15,5	50,7	30,5	3,3
Grupos en los que compartir aficiones de diverso tipo	14,6	56,1	27,1	2,3
Grupos religiosos	9,2	49,2	36,4	5,2
Grupos culturales o artísticos	6,6	36,4	49,4	7,6
Organizaciones de vecinos	4,9	16,1	63,3	15,7
Grupos de resistencia sociopolítica	2,7	13,0	57,4	26,8

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

pos de carácter religioso. Son minoría los que piensan que hay posibilidades de integrarse en grupos culturales o artísticos: está de acuerdo con que es muy o bastante posible esa integración el 43% de los profesionales. Recordemos que cada tipo de asociación era valorada independientemente en su capacidad de integración, no se elegía entre los distintos tipos selectivamente. Menor capacidad de integración se concede todavía a las asociaciones vecinales: sólo uno de cada cinco profesionales —el 21%— cree que sea posible que los excluidos se integren en grupos vecinalistas (el 15,7% de los profesionales sostiene que dicha integración es imposible). Una minoría similar al porcentaje que piensa que sea posible que los excluidos participen en grupos de resistencia sociopolítica: el 15,7% piensa que ello es posible y el 26,8% cree que es imposible.

5.3. Participación de los familiares y amigos en el proceso de intervención social

Tras evaluar el peso en importancia de los distintos factores relacionales y personales, y después de haber conocido algunos datos reveladores sobre las posibilidades asociativas de las personas excluidas, nos adentramos a explorar el mundo de las relaciones. Y queremos saber sobre dos aspectos: el papel de los excluidos en el proceso de intervención y la opinión de los profesionales sobre la calidad de las relaciones sociales de las personas en exclusión.

Respecto al papel de las relaciones amicales y familiares en el proceso de intervención, formulamos dos preguntas. La primera era una cuestión muy directa y la segunda era una batería de sentencias sobre las que queríamos conocer el grado de acuerdo de los profesionales. En primer lugar, preguntamos a los encuestados: *En su opinión, ¿con qué frecuencia el mundo de relaciones de la persona en situación de exclusión obstaculiza el proceso de intervención?* La respuesta la encontramos en la Tabla 6.36. Solamente un 4,7% de los profesionales cree que el mundo relacional del excluido casi nunca obstaculiza la intervención. Es decir, en términos generales, el mundo relacional del sujeto es un factor de primer grado en la intervención y, sin embargo, no cumple un papel positivo. Uno de cada cinco profesionales sostiene que siempre obstaculiza y la mitad —49,9%— piensa que a menudo. Menos de un tercio no tiene una visión tan negativa. *Nos encontramos, por tanto, con un tipo de intervención en el mundo relacional que es necesaria pero que en el estado en que está suele obstaculizar a menudo o casi siempre.*

En efecto, como podemos observar en la Tabla 6.37, el 93,9% de los profesionales opina que *la participación de amigos y familiares es un factor decisivo para la intervención social,* pero las posiciones al respecto requieren varias matizaciones. Un 73,4% piensa que cuando se establece una intervención en la que se afecta a otras personas del entorno relacional del excluido, hay peligro de un excesivo control sobre el sujeto, lo cual resta legitimidad a una intervención que no sea prioritariamente individual. La mayoría de los profesionales (52,7%), además, es consciente de que los individuos son reacios a que sus familiares y amigos formen parte del proceso de la intervención y el 45,4% de los profesionales piensa que también familia y amigos son reacios a tomar parte en dichos procesos, aunque por parte de los familiares y amigos sí se note que cuando intervienen lo hacen con ánimo de ser una ayuda. Así lo piensa el 63,1% de los encuestados. Un tercio de los encuestados cree que los obstáculos

Tabla 6.36. Frecuencia con que el mundo de relaciones de la persona en situación de exclusión obstaculiza el proceso de intervención

	(%)
Casi siempre	21,6
A menudo	49,9
Ocasionalmente	23,8
Casi nunca	4,7

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

Tabla 6.37. Opiniones sobre la participación de familiares y personas relevantes para el sujeto en los procesos de intervención social

	Totalmente de acuerdo (%)	Bastante de acuerdo (%)	Poco de acuerdo (%)	Nada de acuerdo (%)
La participación de familiares y amigos es un factor decisivo para la intervención	50,7	43,2	5,5	0,6
Incluir a otras personas en la intervención aumenta el control sobre el sujeto de atención	20,2	53,2	18,1	8,6
Las familias y amigos suelen acercarse porque quieren ayudar	11,3	51,8	33,2	3,7
Los sujetos de atención son reacios a incluir a sus familiares y personas cercanas	9,5	43,2	39,0	8,3
El tiempo destinado a la intervención no permite incluir a familiares y personas cercanas	8,8	28,4	39,7	23,0
La institución y sus protocolos de actuación no contemplan este tipo de intervenciones	8,1	25,8	37,2	28,9
Los familiares y personas cercanas son reacios a participar en la intervención	6,0	39,4	47,7	6,9
Es mejor no incluir a otras personas para preservar mejor la confidencialidad y privacidad en la intervención	2,1	7,1	48,4	42,4

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

para la participación de los familiares y amigos está en que el tiempo de que disponen los profesionales no es suficiente para incluirlos y otro tercio está de acuerdo con que la institución y sus protocolos no contemplan este tipo de intervención en que puedan participar familiares y amigos: la mayoría sostiene lo contrario en ambos casos. Sí existe tiempo y modo para dicha participación, creen dos tercios de los profesionales. De hecho, aunque se tema que una intervención más relacional aumente el control sobre el sujeto, solamente uno de cada diez cree que es mejor no incluir a otras personas argumentando protección de la confidencialidad y privacidad. En conclusión, *la participación de familiares y amigos es posible, aumenta el control sobre el sujeto pero no viola su privacidad; se sabe que todos los afectados son reacios, pero cuando toman parte lo hacen con ánimo sincero de ayudar.*

5.4. Calidad del mundo relacional de las personas excluidas

El otro aspecto que estábamos interesados en conocer es cuál es la calidad de las relaciones que a juicio de los profesionales rodean a las personas excluidas. Como se expone en la Tabla 6.38, ofrecimos mostrar acuerdo o desacuerdo sobre varias sentencias, entre las cuales la única que logró apoyo —y un apoyo masivo— fue que a medida que avanza el proceso de exclusión, los individuos van perdiendo relaciones personales y de amistad: el 92,3% de los profesionales sostiene que está totalmente (47,3%) o bastante de acuerdo (45%) con esa afirmación. En el lado opuesto, el 85,9% de los encuestados muestra su desacuerdo con que las personas excluidas mantengan intacta su capacidad para estable-

Tabla 6.38. Opiniones sobre las relaciones personales que mantienen las personas excluidas

	Totalmente de acuerdo (%)	Bastante de acuerdo (%)	Poco de acuerdo (%)	Nada de acuerdo (%)
En la medida en que avanza el proceso de exclusión, los individuos van perdiendo relaciones personales y de amistad	47,3	45,0	5,8	1,9
Las relaciones personales y de amistad de los individuos en situación de exclusión social suelen ser interesadas y utilitarias	8,0	37,5	41,1	13,5
Las relaciones de amistad de las personas en exclusión no se diferencian de las que tiene l a población general	7,6	27,7	49,6	15,1
En contextos y entornos marginales las relaciones interpersonales son más intensas y solidarias	6,1	31,5	48,2	14,2
Las personas en situación de exclusión social no suelen tener amigos de verdad	4,8	34,2	38,8	22,2
Precisamente en las situaciones de dificultad las personas fortalecen sus relaciones personales y de solidaridad	3,4	23,3	57,1	16,3
Las personas en situación de exclusión social mantienen intacta su capacidad para establecer nuevas relaciones personales y de amistad	1,7	12,5	51,9	34,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

cer nuevas relaciones personales y de amistad. En consecuencia, *existe un masivo acuerdo entre los profesionales en que los individuos en exclusión pierden relaciones y se deteriora su capacidad para establecer nuevos vínculos.*

Otras opiniones reciben apoyos menos mayoritarios. Entre ellos destacamos que *tres cuartos de los encuestados piensan que en las situaciones de dificultad las personas* ***no*** *fortalecen sus relaciones personales y de solidaridad:* solamente uno de cada cuatro profesionales de la intervención social opina que sí lo hacen (26,7%). También *hay un 62,4% que sostiene que en contextos y entornos marginales las relaciones interpersonales* ***no*** *son más intensas y solidarias*. Solamente un tercio (35,3%) piensa que el tipo de relaciones de las personas excluidas no se diferencia de las de la población en general. Ahora bien, *aun considerando que las relaciones se pierdan y haya dificultades para renovarlas, eso no quiere decir que dichas relaciones se corrompan: el 61% cree que las personas excluidas tienen amigos de verdad y el 54,6% sostiene que las relaciones personales que mantienen las personas en situación de exclusión no están dominadas por la utilidad y el interés.*

Tabla 6.39. Importancia del carácter de la persona excluida en el proceso de intervención social

	(%)
Muy importante	49,5
Bastante importante	45,6
Poco importante	4,9
Nada importante	0,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

5.5. El carácter en las situaciones de exclusión

Otro apartado de nuestra encuesta buscó conocer el parecer de los profesionales sobre aspectos relacionados con el carácter y las disposiciones de las personas excluidas. Una primera aproximación nos la facilita la Tabla 6.39 al dejarnos claro que no hay nadie que piense que el carácter de la persona excluida no sea nada importante en el proceso de intervención social y solamente uno de cada veinte (4,9%) opina que

sea poca la importancia de este factor. En conjunto, el 95,1% sostiene que es muy o bastante importante. *Esta relevancia otorgada a este factor caracterológico es superior a todas las estimaciones que se hicieron en las primeras preguntas de la encuesta al hacerlo comparado con otros muchos factores.* Pese a que ya veíamos que conforme se bajaba de lo más teórico y general a lo más concreto y real, la importancia del carácter y las disposiciones cobraba mayor notoriedad, ahora el salto es todavía mayor, alcanzando un generalizado reconocimiento.

5.5.1. Los rasgos que dan resistencia

Es un terreno lamentablemente poco estudiado, pero hemos querido explorar cuáles son los rasgos de personalidad relevantes en dos procesos: qué rasgos facilitan la resistencia del sujeto contra las dificultades de la exclusión y cuáles son los que dificultan que pueda salir de las situaciones de exclusión. La Tabla 6.40 nos ofrece las respuestas a la pregunta siguiente: *Según su experiencia profesional, ¿cuál cree usted que es el rasgo de personalidad que más contribuye a que los individuos puedan sobrellevar situaciones de pobreza y exclusión social?* La pregunta no ofrecía una lista de rasgos a elegir, sino que se dejó que abiertamente cada profesional respondiera de forma espontánea. Después recodificamos los resultados agrupándolos en diecisiete rasgos diferentes entre los que se reparte el conjunto de los encuestados. La opción mayoritaria congrega al 25,5% de los profesionales y expresa que el rasgo que más contribuye a sobrellevar situaciones de pobreza y exclusión social es la capacidad de superación, el espíritu de lucha y la iniciativa. Ya antes habíamos visto al comienzo del cuestionario cómo se había puesto de relieve la importancia del emprendimiento y la iniciativa. El segundo rasgo más valorado también fue mencionado en la primera pregunta de nuestro Informe, cuando veíamos las causas de la exclusión. En ese momento encontramos que casi un 80% de los encuestados creía que la baja autoestima intensificaba la exclusión social. En concordancia, casi uno de cada cinco encuestados respondió que la autoestima y la confianza en uno mismo es el rasgo personal que más contribuye a que los individuos resistan en situaciones de exclusión. Mucho menor concurso logró otro rasgo, aunque concentró a uno de cada diez encuestados: creen que lo principal para resistir personalmente las situaciones de exclusión es el carácter positivo. Hay pequeños grupos que

Tabla 6.40. Rasgos de personalidad que más contribuyen a que los individuos puedan sobrellevar situaciones de pobreza y exclusión social

	(%)
Capacidad de superación, espíritu de lucha, iniciativa	25,5
Autoestima, confianza en sí mismo	19,2
Carácter positivo	9,0
Capacidad para establecer relaciones	4,9
Perseverancia	4,6
Motivación	4,4
Tener redes sociales y familiares	4,2
Ser abierto, apertura, extrovertido	3,5
Disposición y capacidad de adaptarse al cambio	3,2
Ser objetivo y realista	3,2
Estabilidad emocional	2,8
Resiliencia	2,5
Flexibilidad y adaptación	2,3
Tolerancia a la frustración	1,9

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

reúnen cada uno a un 4%-5% de encuestados que priorizan para la resistencia de los pobres rasgos como la capacidad para establecer relaciones —la sociabilidad—, la perseverancia, la alta motivación y la disposición a mantener las propias redes sociales y familiares. Grupos del 3% señalan ser abierto y extrovertido, la disposición de adaptarse al cambio y ser objetivo y realista. En un rango inferior, hay un 2,8% que valora al máximo la estabilidad emocional, un 2,5% que menciona la resiliencia, la flexibilidad y adaptación las nombran el 2,3% y un 1,9% habla de tolerancia a la frustración. Un 7,4% de los encuestados se dispersa en categorías inclasificables y el resto no sabe qué contestar.

En conclusión, hay un conjunto de rasgos que consisten en disposiciones relativas a la superación, el espíritu de lucha, la iniciativa, el carácter positivo, la capacidad para establecer relaciones, la perseverancia y la motivación, la adaptación al cambio, la flexibilidad y la tolerancia a la frustración. Juntos reúnen al 58,3% y podemos sintetizar todos esos rasgos en un concepto: la resiliencia. *El 58,3% de los profesionales cree que el principal factor que permite sobrellevar la exclusión es la resiliencia* —la proactividad y flexibilidad del sujeto.

La autoestima y en confianza en uno mismo tienen un papel destacado con ese 19,2%. Sin embargo, las habilidades sociales no tienen tanto peso. Si juntamos las tres categorías que hacen referencia a ello, suman entre ellas el 12,6% de los encuestados. Parece que lo principal es sostener una voluntad y ánimo fuertes, capaces de no hacer que se deje de creer en uno mismo y eficaces para que el individuo responda activamente.

5.5.2. Lo que dificulta salir de los problemas

Hemos preguntado por el rasgo de personalidad que más ayuda. A continuación hemos preguntado a los encuestados que, según su experiencia profesional, nos digan cuál creen que es el rasgo de personalidad que más dificulta que los individuos puedan salir de las situaciones de pobreza y exclusión social. La Tabla 6.41 permite ver que donde más coincidencia hay es en que la subestima es el rasgo que más impedimentos pone para la capacidad del sujeto para luchar y salir de las situaciones de dificultad. La apatía y falta de motivación (10,6%), la actitud negativa (9,2%), la acomodación a la situación o el conformismo (4,7%), la resistencia al cambio (2,7%) y la falta de tolerancia a la frustración (0,9%) son el grupo que anteriormente hemos identificado alrededor de la resiliencia. Juntos alcanzan el 28,1% de las opciones. Es decir, si bien se entiende que la resiliencia es el principal rasgo personal que ayuda a superar las situaciones de exclusión, se considera que hay otros factores que encadenan al sujeto a ese sufrimiento. ¿Cuáles? Además de la citada autoestima, podríamos ver que hay varias referencias a lo relacional: introversión (6,3%), carencia de relaciones afectivas cercanas (5,4%), falta de habilidades sociales (3,8%), resistencia a la ayuda (3,4%), dependencia (3,1%), desconfianza (3,1%) y

Tabla 6.41. Rasgos de personalidad que más dificultan que los individuos puedan salir de las situaciones de pobreza y exclusión social

	(%)
Baja autoestima	20,7
Apatía y falta de motivación	10,6
Actitud negativa	9,2
Introversión	6,3
Carencia de relaciones afectivas cercanas	5,4
Enfermedad o trastorno mental	5,4
Victimismo, impotencia	5,2
Acomodación a la situación, conformismo	4,7
Falta de habilidades sociales	3,8
Resistencia a la ayuda	3,4
No ser objetivo y realista	3,4
Dependencia	3,1
Desconfianza	3,1
Resistencia al cambio	2,7
Agresividad, violencia	1,6
Falta de valores	1,6
Adicciones	1,3
Baja tolerancia a la frustración	0,9
Falta de información y conocimientos	0,9
Miedos	0,7
Cronificación en la situación de exclusión	0,2

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

agresividad o violencia (1,6%). En total, forman una categoría suscrita por el 26,7% de los profesionales —dos puntos menos que los rasgos antirresilientes—, lo cual dobla sobradamente el papel que se le otorgaba a las habilidades sociales como factor de resistencia. Queremos señalar *la ínfima presencia que tienen factores como la agresividad (1,6%) o el miedo (0,7%) en este cuadro*; rasgos que generalmente están sobrevalorados dentro del mundo de la exclusión como rasgos personales que quieren erróneamente dibujar individuos violentos o tomados por el temor.

Así pues, *en conclusión: la resiliencia es la gran disposición para resistir, y lo que intensifica más la situación de exclusión es la subestima, la baja sociabilidad y la apatía o negatividad.*

5.6. Ideas, valores y creencias de las personas excluidas

Además de los componentes catacterológicos, de personalidad o las actitudes y disposiciones personales, hay otro elemento relativo a los valores y creencias que forma parte del marco simbólico. Respecto a los valores, hemos visto que se les concede poca importancia causal y una importancia inclusora media; se les adjudica bajo interés por parte de las organizaciones pero una presencia media en la acción de los profesionales. Respecto a las creencias, hemos examinado los pareceres sobre las creencias religiosas y hemos comprobado que en todo momento el juicio es que no es un factor estimado como factor inclusor ni como factor apreciado por organizaciones o profesionales.

Tabla 6.42. Ubicación ideológica de las persona excluidas

	(%)
Izquierda	11,0
Centro-izquierda	7,2
Centro	3,8
Centro-derecha	4,6
Derecha	4,0
Ultra-derecha	0,4
Ninguna	30,3

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

Hemos querido explorar cómo se modula el factor credencial en las personas excluidas: en qué creen en el ámbito ideológico o religioso. Para ello dispusimos una serie de preguntas en el cuestionario que buscan conocer si los profesionales perciben tendencias diferenciales y en qué sentido. La Tabla 6.42 pregunta por la orientación ideológica de las personas excluidas en términos de izquierda o derecha. Un 31,1% cree que sí hay una tendencia peculiar de las personas excluidas, un 30,3% estima que no y la mayoría no sabe qué contestar a esta pregunta. Entre los que creen que en las personas excluidas hay una orientación ideológica política especial, domina el parecer de aquellos que consideran que los excluidos son de izquierdas: son el 18,2% del conjunto de los encuestados. Es decir, casi uno de cada cinco profesionales cree que las personas excluidas son de izquierdas. En cambio, casi uno de cada diez cree que los excluidos tienen una especial tendencia a ser de derechas (9%).

Quizá esas categorías de izquierda-derecha son difíciles de asignar, como así le parece a dos tercios de los encuestados, pero tienen una idea más clara de cómo posicionar a las personas excluidas si usamos categorías de posicionamiento ideológico como progresista, conservador o existe diferencia con la población en general y hay un 13,7% que no sabe qué contestar. Por el contrario, el 67,9% sí sabe cuál es la tendencia y es que más de dos quintos de los profesionales sostienen que es negativa (el 44,6%). El 23,3%, casi un cuarto, cree lo opuesto: que los excluidos se caracterizan por una consideración más positiva del fenómeno que el resto de la sociedad.

Tabla 6.43. Orientación ideológica de las personas excluidas

	(%)
Conservador	15,6
Progresista	6,4
Anarquista	3,6
No hay tendencia clara	55,3
No sabe	17,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

Tabla 6.44. Actitud de las personas excluidas frente al fenómeno de la inmigración

	(%)
Tiende a ser posititva	23,3
Tiende a ser negativa	44,6
No tienen ninguna tendencia	15,1
No sabe	13,7

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

anarquista. Respecto a estas categorías de la Tabla 6.43, la mayoría (55,3%) estima que entre las personas no hay una tendencia que les diferencie de la población general. Entre el cuarto de encuestados (25,6%) que sí creen que hay una tendencia clara, resalta el 15,6% que estima que son conservadores. Al cruzar estas dos últimas variables hallamos que la mayoría de los profesionales que dicen que las personas excluidas son de izquierdas responden en la otra pregunta que no hay una tendencia clara que pueda decir que son progresistas. Sin embargo, la mayoría de los que identifican a las personas excluidas como ideológicamente de derechas, también tiene claro que los excluidos son personas conservadoras.

Si bien estas etiquetas pueden no ser suficientemente claras para lograr que los profesionales enjuicien si entre las personas excluidas hay tendencias mayoritarias en un sentido u otro, cuando se pregunta por cuestiones concretas, sí existe mayor certidumbre. Preguntamos en la Tabla 6.44 por cuál es la actitud de las personas excluidas frente al fenómeno de la inmigración y entonces más de dos tercios muestran seguridad en que sí existe una posición diferente al resto de la población. Solamente el 15,1% dice que no existe diferencia con la población en general y hay un 13,7% que no sabe qué contestar. Por el contrario, el 67,9% sí sabe cuál es la tendencia y es que más de dos quintos de los profesionales sostienen que es negativa (el 44,6%). El 23,3%, casi un cuarto cree lo opuesto: que los excluidos se caracterizan por una consideración más positiva del fenómeno que el resto de la sociedad.

Otro referente simbólico es el territorio. También aquí hay claridad por parte de los encuestados en que las personas excluidas se identifican en mayor medida que la demás gente con un ámbito territorial determinado. Menos de un tercio cree que no o no sabe qué decir. El 13,6% cree que no hay ninguna tendencia especialmente marcada y un 14% no sabe qué contestar. Tal como muestra la Tabla 6.45, el grupo mayoritario está formado por un 34,9% de los encuestados y ese tercio piensa que las personas excluidas, a diferencia del resto de la población, se identifican especialmente con su localidad, sea esta ciudad o pueblo. Poco más de un cuarto —27,1%— opina, en cambio, que si por algo se caracterizan las personas exclui-

Tabla 6.45. Ámbito territorial con el que más se identifican las personas excluidas

	(%)
Ciudad o pueblo	34,9
Identidad española o de su país de origen	27,1
Comunidad autónoma	5,6
Identidad europea o mundial	2,0
Ninguna	13,6
No sabe	14,0

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

Tabla 6.46. Grado de nacionalismo de las personas excluidas

	(%)
Son más nacionalistas que el conjunto de la población	8,2
Son menos nacionalistas que el conjunto de la población	11,8
No hay una tendencia clara	47,4
No sabe	29,2

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

Tabla 6.47. Comparación del sentimiento religioso de las personas excluídas respecto al resto de la población

	(%)
Mayor	21,5
Menor	9,8
Igual, sin tendencia clara	50,4
No sabe	15,9

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

das es por una especial identificación con la identidad española o con la de su país de origen. La Comunidad Autónoma concentra pocos apoyos como opción diferencial, aunque es cierto que en esta y en la siguiente pregunta habría que tener en cuenta que la encuesta ha sido hecha en una sola Comunidad Autónoma —Madrid— y que conocer bien este aspecto requeriría encuestar otras Comunidades Autónomas con distintas identidades nacionales.

La Tabla 6.46 no ve una tendencia clara en cuanto al nacionalismo, lo cual nos muestra la insuficiencia de la diversidad territorial en esta cuestión. Provisionalmente, nos quedamos con que en este ámbito no se muestran aspectos diferenciales con el resto de la población, tal como indica el 47,4% de los encuestados. Hay un 29,2% que no sabe qué contestar a esta pregunta.

Finalmente, rastreamos las creencias religiosas (Tabla 6.47). Además del 15,9% que no sabe qué contestar, la mayoría —el 50,4%— opina que no existe ninguna diferencia especial que caracterice el sentimiento religioso de las personas excluidas en comparación con el resto de la sociedad. Uno de cada cinco, sin embargo, piensa que sí y que el sentimiento religioso de las personas excluidas es mayor. Solamente uno de cada diez piensa que sea menor. En total, solamente menos de un tercio cree que sí hay una especial tendencia religiosa entre las personas excluidas.

En conclusión, los profesionales de la intervención social creen que las personas excluidas están más apegadas a su localidad (ciudad o pueblo) y se orientan negativamente hacia el fenómeno de la inmigración. Por lo demás, no creen que se diferencien especialmente con el resto de la población, pero entre quienes sí creen que les caracterizan algunas posiciones especiales, sostienen que son de izquierdas pero no claramente progresistas, sino más claramente conservadores (ya hemos explicado esta contradicción antes) y más religiosos.

5.7. Confianza en el protagonismo de los excluidos

Hemos estudiado cómo ven los profesionales de la intervención social, desde su privilegiada posición de proximidad con las personas excluidas, aspectos relacionados con los distintos factores vinculados al capital social y simbólico. Hay un último aspecto que quisimos conocer puntualmente y es el relativo a la autogestión, cuestión que entrecruza capital simbólico y capital social de un modo complejo. Los profesionales encuestados muestran una gran confianza en la capacidad y derecho de las personas excluidas para protagonizar su propio proceso de acción o intervención para la inclusión social. En la Tabla 6.48 encontramos que un tercio de los encuestados dice que es deseable y posible esa participación; otro tercio sostiene que es la única opción. Un 16,8% reconoce las dificultades pero confía en que es posible. Solamente uno de cada diez (9,2%) cree que aunque sería deseable es poco probable que dicho protagonismo se realice, y un 1,2% cree que es imposible pese a ser tan deseable. *En general, la opinión está presidida, como se ve, por la confianza y la necesidad de que las personas excluidas tomen el protagonismo en las intervenciones a favor de la inclusión social.*

Tabla 6.48. Grado en que las personas excluidas pueden protagonizar su propio proceso de intervención para la inclusión

	(%)
Es deseable y posible que las personas se hagan cargo de su proceso de inclusión social	35,3
La única opción es que las personas protagonicen su proceso de inclusión social	35,3
Es difícil que las personas se hagan cargo de su proceso, pero es posible	16,8
Es deseable que las personas se hagan cargo de su proceso, pero es poco probable que suceda	9,2
Es deseable que las personas se hagan cargo de su proceso, pero en la práctica es imposible	1,2

Fuente: Vidal, Mota, Rubio, Lázaro y Juárez, 2008: Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social.

6 Conclusiones

1. En la introducción se establecía que la exclusión social deteriora los vínculos, las comunidades, la constitución del sujeto y sus marcos de sentido, y cada vez somos más conscientes de su importancia como factores de desarrollo social y, en especial, en los procesos de empoderamiento de las personas en situación de exclusión. Nuestras políticas sociales han sido tradicionalmente políticas sociales de recursos y tenemos que lograr que maduren a políticas sociales de sentido que logren incidir troncalmente en esos factores sociales y axiales.

2. Los pobres disfrutan de un menor capital asociativo. Los pobres se asocian un 17% menos que el resto de la población, pero posiblemente la tasa asociativa tiene más diferencias porque el porcentaje de los que no contestan a la pregunta sobre asociacionismo es el doble entre las personas pobres. Si nos fijamos en las tasas asociativas infantiles, comprobamos que a más clase social del niño, mayor asociacionismo. Los niños de clase baja están casi un 25% menos asociados y desean estarlo un 20% más.

3. Para aumentar el capital social es crucial la configuración institucional de los barrios y la disponibilidad de organizaciones de participación en ellos. A excepción del asociacionismo en zonas suburbiales, los ciudadanos de los barrios medios y elevados doblan en asociacionismo activo a los de barrios obreros, cascos viejos deteriorados y zonas rurales o diseminadas. A excepción del asociacionismo religioso suburbial y una meritoria pero aislada actividad vecinal y de mayores en zonas rurales, la característica de estas zonas es —si no se tiene en cuenta el factor obrerista— la carencia y los mínimos asociativos. Los barrios obreros deteriorados son el bastión del asociacionismo entre las zonas empobrecidas. Pero el factor obrero no es suficiente para garantizar el activismo asociativo y así lo demuestra que en los barrios obreros que están en buen estado no resalte ninguna tasa especialmente alta. El estudio de esta variable nos muestra que la dimensión territorial muestra una fuerza conformadora de las prácticas asociativas mucho más potente que las diferencias de renta o de percepción de la clase.

4. El asociacionismo de los pobres es sobre todo religioso. El asociacionismo deportivo activo de los que tienen rentas mayores del 60% del umbral triplica a los que las tienen inferiores. Sin embargo, los más pobres casi duplican el asociacionismo religioso activo de las clases superiores. Los más pobres se ven doblados por los otros en el sindicalismo activo; casi ven duplicada su baja militancia partidaria activa. La afiliación participativa a asociaciones profesionales es un tercio menor en los más pobres y un cuarto menos en colectivos cívicos o sociales.

5. El capital relacional de las personas pobres se deteriora en mayor medida.

- Reducen más su ocio social. El 45,4% de las personas que viven por debajo del 60% del umbral se han visto obligadas a tener que reducir sus actividades de ocio por problemas económicos en el último año, mientras que ese mismo porcentaje baja al 12,2% —que se acerca a cuatro veces menos— entre los que viven por encima de dicho umbral. Respecto a los que se consideran justo en la media, los pobres han reducido su actividad de ocio en una proporción cinco veces mayor.
- Dejan más de salir con amigos. Casi un tercio de los más pobres —31%— ha tenido que dejar de salir con amigos en el último año por problemas económicos, proporción que triplica sobradamente a los que se vieron obligados a hacer lo mismo entre los que viven por encima del 60% del umbral —9,4%—. Más del doble de los hogares pobres dejan de salir con amigos por sus problemas económicos. En los suburbios marginales se ha dejado más de cuarenta veces más de salir con los amigos por problemas económicos.
- Pérdida de relaciones habituales. Cuando tienen problemas económicos, los pobres abandonan sus relaciones habituales ocho veces más que el resto de la población. Cuando llegan los problemas económicos, la degradación de los barrios cuadruplica la pérdida de las relaciones habituales.
- Abandono de asociaciones. Son los barrios populares tradicionales —los obreros y cascos antiguos— los que soportan mayores cuotas de abandono asociativo ante los problemas económicos.

6. Los individuos activos en asociaciones se descapitalizan relacionalmente en menor medida cuando hay problemas económicos. Las asociaciones que más contribuyen a no perder capital social son las religiosas y educativas, seguidas de las vecinales y deportivas.

7. La frecuencia de relaciones es menor.

- Con miembros del hogar. El porcentaje de pobres que carecen de relaciones es el doble. Entre los pobres hay una relación diaria con los miembros de su propio hogar, pero hay más pobres para los que esa pregunta no es procedente, son menos los que tratan diariamente y más los que carecen de relaciones.
- Con otros familiares. Más del triple de quienes están por debajo del 60% del umbral carece de esos familiares y hay un tercio más de probabilidades de que si los tiene no mantenga relación alguna con ellos. Además, se relaciona en menos medida diariamente. El empobrecimiento hace decaer la relación con los parientes y carecer de esos parientes, que no viven en el propio hogar es típico de los pobres.
- Con amigos. El empobrecimiento implica un ligero menor trato, pero los grupos excluidos, como desempleados de larga duración, hogares sin estudios o gitanos, sostienen pautas más frecuentes de contacto diario con amigos. Solamente los inmigrantes extracomunitarios manifiestan una visible menor frecuencia de relación con sus amigos y más tendencia a carecer de ellos.
- Con vecinos. Los pobres (un cuarto más), parados de larga duración (un tercio más), hogares sin estudios (un quinto más) y personas con movilidad social descendiente (un cuarto más) manifiestan una clara tendencia a una relación más frecuente con los vecinos.
- Con compañeros de trabajo. Casi el triple de pobres no se relaciona con compañeros de trabajo, teniéndolos.

8. Relaciones arriesgadas de ayuda. Las personas pobres cuentan con mayores soportes de personas que les hayan ayudado o les ayuden en la actualidad, aunque también hay el doble de pobres que contaron con dicha ayuda en el pasado y ahora carecen de ella, lo cual indica un proceso de pérdida de apoyos sociales. Si bien

la experiencia de tener a alguien dispuesto a ayudarte no es claramente superior entre los excluidos, sí lo es la disponibilidad a ayudar a otras personas concretas. Mientras que casi la mitad (49,1%) de la población que supera el 60% del umbral tiene a alguien a quien ayudar en la actualidad, el porcentaje se reduce más de dos tercios en el caso de quien está en la pobreza. Los pobres dicen que no tienen a quien ayudar.

9. La experiencia de la exclusión produce experiencias extremas de confianza y desconfianza. El colectivo de personas pobres son más extremadas en cuanto a la confianza, sostienen en mayor medida los dos polos de la escala: son los que más dicen que siempre se puede confiar (6,4% frente al 5%) y que siempre hay que ser cautos (26,9%, comparado con el 20,2% del resto de la población).

10. Los pobres tienen unas relaciones más conflictivas.

- Con miembros del hogar. La exclusión multiplica las malas relaciones en el hogar. Solamente el 52,8% de los pobres por debajo del 60% del umbral declara que sus relaciones con personas de su propio hogar sean buenas o muy buenas, mientras que lo hace el 64,3% del resto de la población. El porcentaje de quienes las declaran más bien malas es seis veces superior entre los pobres.
- Con otros familiares. Los pobres por debajo del 60% del umbral tienden a unas relaciones con parientes que no son tan buenas como el resto de la población
- Con amigos. Los excluidos no tienen más disgustos con los amigos, pero sí menos contento con esas relaciones. La excepción la constituyen los inmigrantes extracomunitarios, que evalúan más felizmente sus relaciones con los amigos que el resto de la población.
- Con vecinos. La exclusión no implica malas relaciones con los vecinos, sino, como en el caso anterior de la amistad, menos felicidad con ellos.
- Con compañeros de trabajo. No hemos encontrados que haya una tendencia llamativa a tener malas relaciones. Simplemente, la felicidad está menos extendida.

11. Identidades sociales y exclusión. A día de hoy podemos afirmar que existe una asociación entre las tendencias de cambio de las formas de exclusión social y las formas de identificación social. Las formas de identificación predominantes en la cultura española han dejado de ser relevantes para orientar simbólicamente a muchos individuos. Y todavía muchos de estos no han encontrado una nueva manera de reconocer a sus iguales dentro de las estructuras sociales en las que conviven. Las identidades sociales con menos peso en la conciencia social de los españoles son las organizadas en torno a creencias e ideologías. Estas han ido perdiendo peso progresivamente desde hace más de dos décadas. La exclusión social, fenómeno estructural, es consecuencia de un modo de organización social que divide a la población en función de diferencias culturalmente establecidas entre sectores sociales. Existe una fuerte vinculación entre el ocupar una posición social más vulnerable en este tipo de instituciones y el identificarse según la edad. Los que tienden a identificarse fundamentalmente según la edad son aquellas personas de ciertas edades (jóvenes y muy mayores) que experimentan una posición secundaria en la vida familiar, de una familia con pocos recursos, y que no llegan a estar bien integrados o están excluidos de los grupos laborales (las empresas). Pero no es tanto la experiencia de exclusión institucional la que genera la identificación social, sino la de vulnerabilidad social, la de riesgo en su sector de referencia de quedar excluido en función de un parámetro determinado, en este caso la edad.

12. Capital social e inmigración. Diversos estudios parecen apuntar a una mayor relevancia de las redes informales, y especialmente a la presencia de españoles nativos en estas redes, respecto a las asociaciones y entidades formales. Concluyendo, la efectividad de las asociaciones formales para facilitar la inclusión social de los inmigrantes parece, cuando menos, dudosa. No se puede dar por sentado que las asociaciones de inmigrantes sean representativas de sus comunidades de referencia, medien de forma justa con las instituciones y promuevan necesariamente la integración de los inmigrantes, pero tampoco lo contrario. Parece que un buen número de asociaciones de inmigrantes combina el refuerzo de los lazos internos dentro de su comunidad con un proyecto colectivo de integración en la sociedad de acogida.

13. Valoración de los factores de exclusión e inclusión: cuanto más general, más se valora lo laboral y relacional, y cuanto más se acerca a la praxis real, más se pondera el trabajo sobre las disposiciones personales y los valores.

- Causas generales de la exclusión. En resumen, los profesionales de la intervención social otorgan máxima importancia a la ruptura o carencia de redes sociales como causa de exclusión; alta relevancia de los factores estructurales y las drogas; máximo énfasis de la enfermedad mental como factor de exclusión, y baja valoración del nivel educativo-intelectual, de la personalidad y los valores.
- Soluciones generales para la inclusión. Priman el empleo, aunque los factores relacionales tienen gran importancia. Se valora al máximo la estabilidad de la familia, pero no la estabilidad de la pareja, cuya importancia, por el contrario, es rechazada por la mayoría de los encuestados (52,5%). Los rasgos de personalidad no son factores causales importantes de exclusión, pero les otorgan mayor relevancia como factores de inclusión. A juicio de los profesionales de la intervención social, el factor asociativo tiene menos potencia inclusora que los factores relacionales primarios.
- Lo importante para las instituciones de intervención social. Mientras que los factores caracterológicos apenas son tenidos en cuenta como factores que generen exclusión y, sin embargo, ganan una posición destacada como factores inclusores, en la práctica de las organizaciones tienen todavía más fuerza.
- Lo importante en la propia acción social de cada profesional. Si bien le daban poca importancia a los factores personales —carácter y disposiciones— como causas, media como solución y alta como factor dentro de la acción de las organizaciones, en la praxis individual su importancia es la máxima. Crece la importancia de los valores, mientras que veíamos que las organizaciones no lo aprecian tanto. El trabajo asociativo, que no es apreciado como causa ni inclusor y que, sin embargo, se cree que las organizaciones valoran, no logra encontrar relevancia en la acción personal de los profesionales.

14. Participación asociativa de las personas excluidas. Sobre las posibilidades de participación, la opinión mayoritaria es optimista y no estima que existan dificultades estructurales. La responsabilidad de que los excluidos no participen en asociaciones se debe a las propias entidades y, sobre todo, a la carencia de información sobre ellas. Los excluidos es necesario que participen, es posible que lo hagan y tienen tiempo para ello. En cuanto al tipo de asociaciones en que es posible participar, tres cuartos de los encuestados —el 76,7%— opina que los grupos de autoayuda son la modalidad asociativa en la que es más posible que los excluidos se integren.

15. Participación de los familiares y amigos en el proceso de intervención social. La participación de amigos y familiares es un factor decisivo para la intervención social. Nos encontramos con un tipo de intervención en el mundo relacional que es necesaria pero que en el estado en que está suele obstaculizar a menudo o casi siempre. En opinión de los profesionales, la participación de familiares y amigos es posible, aumenta el control sobre el sujeto pero no viola su privacidad se sabe que todos los afectados son reacios, pero cuando toman parte lo hacen con ánimo sincero de ayudar.

16. Calidad del mundo relacional de las personas excluidas. Existe un masivo acuerdo entre los profesionales en que los individuos en exclusión pierden relaciones y se deteriora su capacidad para establecer nuevos vínculos. Tres cuartos de los encuestados piensan que en las situaciones de dificultad las personas *no* fortalecen sus relaciones personales y de solidaridad, y hay un 62,4% que sostiene que en contextos y entornos marginales las relaciones interpersonales *no* son más intensas y solidarias. Sin embargo, aun considerando que las relaciones se pierdan y haya dificultades para renovarlas, eso no quiere decir que dichas relaciones se corrompan: el 61% cree que las personas excluidas tienen amigos de verdad y el 54,6% sostiene que las relaciones personales que mantienen las personas en situación de exclusión no están dominadas por la utilidad y el interés.

17. El 58,3% de los profesionales cree que el principal factor que permite sobrellevar la ex-

clusión es la resiliencia —la proactividad y flexibilidad del sujeto—. Al estimar lo que dificulta salir de los problemas, hay que resaltar la ínfima presencia que tienen factores como la agresividad (1,6%) o el miedo (0,7%) en este cuadro. La resiliencia es la gran disposición para resistir, pero lo que intensifica más la situación de exclusión es la subestima, la baja sociabilidad y la apatía o negatividad.

18. Ideas, valores y creencias de las personas excluidas. Los profesionales de la intervención social creen que las personas excluidas están más apegadas a su localidad (ciudad o pueblo) y se orientan negativamente hacia el fenómeno de la inmigración. Por lo demás, no creen que se diferencien especialmente con el resto de la población. Pero entre quienes sí creen que les caracterizan algunas posiciones especiales sostienen que son de izquierdas, pero no claramente progresistas, sino más claramente conservadores y más religiosos.

19. Confianza en el protagonismo de los excluidos. En general, la opinión de los profesionales está presidida por la confianza y la necesidad de que las personas excluidas tomen el protagonismo en las intervenciones a favor de la inclusión social.

20. Finalmente, resumiendo en un párrafo la principal conclusión del capítulo: los pobres tienen menor capital social —tanto asociativo como relacional— y se deteriora progresivamente. Para aumentar el capital social es crucial la configuración institucional de los barrios y la disponibilidad de organizaciones de participación en ellos. A excepción del asociacionismo en zonas suburbiales, los ciudadanos de los barrios medios y elevados doblan en asociacionismo activo a los de barrios obreros, cascos viejos deteriorados y zonas rurales o diseminadas. A excepción del asociacionismo religioso suburbial y una meritoria pero aislada actividad vecinal y de mayores en zonas rurales, la característica de estas zonas es la carencia y los mínimos asociativos. Sobre las posibilidades de participación, la opinión mayoritaria es optimista y no estima que existan dificultades estructurales. La responsabilidad de que los excluidos no participen en asociaciones se debe a las propias entidades y, sobre todo, a la carencia de información sobre ellas. Existe un masivo acuerdo entre los profesionales en que los individuos en exclusión pierden relaciones y se deteriora su capacidad para establecer nuevos vínculos. Reducen más su ocio social, dejan de salir en mayor medida con sus amigos, pierden relaciones habituales y abandonan más las asociaciones. La frecuencia de relaciones con el hogar, los parientes, amigos, vecinos y compañeros de trabajo es menor y la conflictividad es mayor. Los pobres en el pasado ayudaron y fueron ayudados, pero en la actualidad no tienen tantos soportes y tienen menos personas a quienes ayudar. No obstante, la experiencia de la exclusión produce experiencias extremas de confianza y desconfianza. Los pertenecientes a asociaciones se pierden menor capital relacional, pero al estar los pobres menos asociados, su efecto no compensa los deterioros. Diversos estudios parecen apuntar a una mayor relevancia de las redes informales, y especialmente a la presencia de españoles nativos en estas redes, respecto a las asociaciones y entidades formales. En cuanto al capital simbólico, se precisa mayor investigación y una reconsideración del papel de este factor. Los profesionales de la intervención social creen que las personas excluidas están más apegadas a su localidad (ciudad o pueblo) y se orientan negativamente hacia el fenómeno de la inmigración. Por lo demás, no creen que se diferencien especialmente del resto de la población. No es tanto la experiencia de exclusión institucional la que genera la identificación social, sino la de vulnerabilidad social, la de riesgo en su sector de referencia de quedar excluido en función de un parámetro determinado, en este caso la edad. En cuanto a los posicionamientos personales, la resiliencia es la gran disposición para resistir, pero lo que intensifica más la situación de exclusión es la subestima, la baja sociabilidad y la apatía o negatividad. Cuanto más general es el diagnóstico, más se valora lo laboral y relacional, y cuanto más se acerca a la praxis real, más se pondera el trabajo sobre las disposiciones personales y los valores. La opinión de los profesionales está presidida por la confianza y la necesidad de que las personas excluidas tomen el protagonismo en las intervenciones a favor de la inclusión social.

7 Bibliografía

Aparicio R., y Tornos A., 2005: *Las redes sociales de los inmigrantes extranjeros en España: un estudio sobre el terreno.* Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración, Madrid.

Becker, G. (1964): *El capital humano*. Alianza Editorial, Madrid, 1983.

Bourdieu, P. (1979): *La distinción*. Taurus, Madrid, 1988.

— (1998): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama, Barcelona, 1997.

Cheong, P.H.; Edwards, R.; Goulbourne, H., y Solomos, J. (2007): *Immigration, social cohesion and social capital: a critical review*. Critical Social Policy, Vol 27 (1), 2007.

Coleman, J. (1990): *Foundations of social theory.* Harvard University Press, Massachusetts.

De Miguel Luken, V., y Solana, A. (2007): *Las redes de apoyo. El tejido social básico para la acomodación de los extranjeros*. Fundacion BBVA, Madrid.

Díaz, J. A. (1997): «Tendencias en valores y creencias», en Tezanos, J. F., y Sánchez Morales, R. (eds.): *Tecnología y Sociedad en el nuevo siglo*. Segundo Foro sobre tendencias sociales. Fundación Sistema, Madrid.

Díaz-Salazar, Rafael (1988): *El capital simbólico*. Ediciones HOAC, Madrid.

Fennema, M., y Tillie, J. (1999): *Political participation and political trust in Amsterdam. Civic communities and ethnic networks*. Journal of Ethnic and Migration Studies, 25 (4), 1999.

— (2001): *Civic community, political participation and political trust of ethnic groups*. Connections, 24 (1), 2001.

Johnson, H. G. (1964): *Towards a generalized capital accumulation approach to economic development*. OCDE, París.

Marcuello C. *et al.* (1997): *Capital Social en España, aportaciones de las organizaciones no lucrativas: el caso de las ONGD*. Fundación BBVA, Madrid.

Morales, L.; Gonzalez, A., y Sánchez, G. (2004): *La integración politica de los inmigrantes: un estudio sobre las asociaciones de inmigrantes en Madrid y Murcia*. Ponencia presentada en IV congreso sobre la inmigración en España.

Mota F. (1999): «La realidad asociativa en España», en Subirats J. (Ed.): *Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Fundación Encuentro, Madrid.

Nieto, G.: *La inmigración china en España, definiciones y actuaciones sobre integración social.* Revista Cidob d'Afers Internacionals, Num 63.

PUTNAM, R. D. (2000): *Per fer que la democràci funcioni, la importancia del capital social.* Edicions Proa, Barcelona.

— (2000): *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2002.

— (2002): *El declive del capital social*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2003.

TEZANOS, J. F. (2001): *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdad en las sociedades tecnológicas*. Biblioteca Nueva, Madrid.

VIDAL, F. (ed.), (2006): *La exclusión social y el Estado de bienestar en España*. Icaria, Barcelona.

Vidal, F., 2008: Exclusión y capital social. Fundación FOESSA, Madrid.

VIDAL, F., y MARTÍNEZ, J. (2007): *La prueba del ángel. Religión e integración de los inmigrantes*. Fundación Ceimigra, Valencia.

VIDAL, F.; MOTA, R., y ZURDO, A. (2007): *Encuentro y alternativa. Situación del voluntariado*. Comunidad de Madrid, Madrid.

VIDAL, F., y MOTA, F. (2008): *Encuesta de infancia en España*. Fundación SM, Madrid.

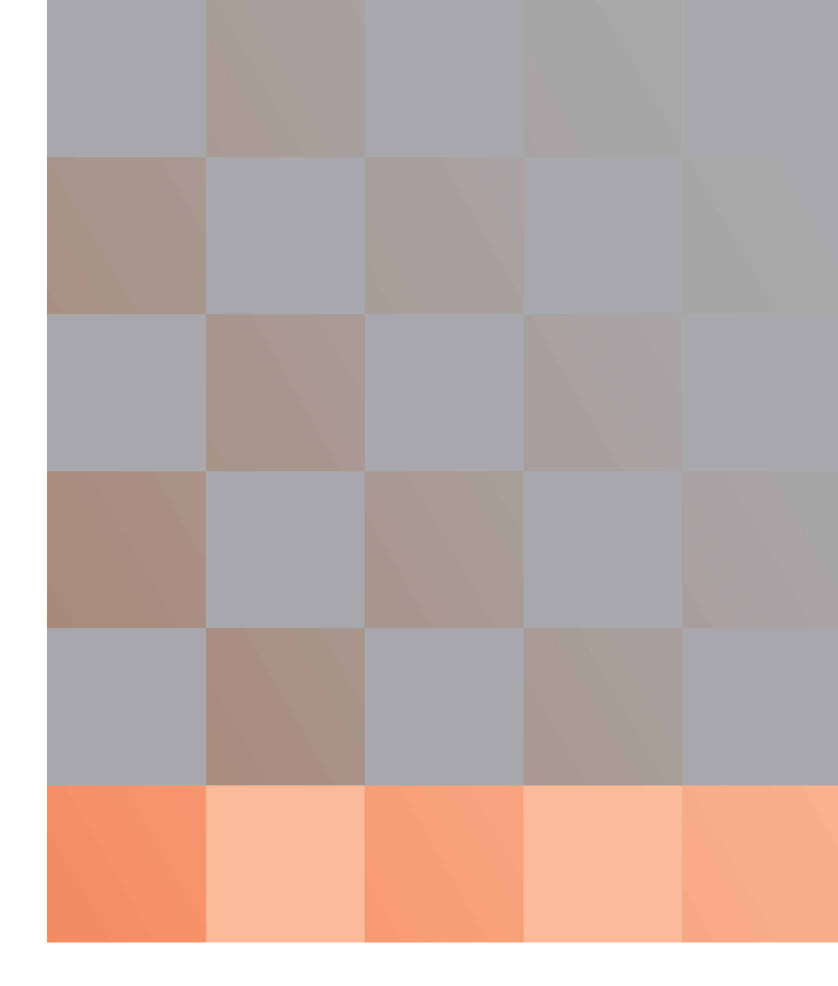
VIDAL, F.; MOTA, R.; RUBIO, E.; LÁZARO, S., y JUÁREZ, A. (2008): *Encuesta sobre capital social y simbólico en la intervención social*. Fundación FOESSA/Univ. de COMILLAS, Madrid.

VILLALÓN, J. J. (2006): *Identidades sociales y exclusión. ¿Qué nos diferencia? ¿Qué nos iguala?* Fundación Foessa-Cáritas, Madrid.

— (2007): *Las identidades sociales de los jóvenes españoles. La edad como elemento clave de división social.* Rev. Sistema, n.º 197-198, mayo: pp. 253-283.

ZAPATA-BARRERO, R. (2003): *Spanish challenges and the european dilemma: socialising the debate on the integration of immigrants*. Perspectives on European Politics and Society, 4:2, 2003.

ZETTER, R.; GRIFFITHS, D.; SIGONA, N.; FLYNN, D.; PASHA, T., y BEYNON R. (2006): *Immigration, social cohesion, and social capital, what are the links?* Joseph Rowntree Foundation.



7

El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión

Autor
ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO

7

El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión

1. Introducción. Cuatro preguntas sobre la inmigración 601

2. Derechos y exclusión: la segmentación jurídico-administrativa 609

3. La inmigración laboral en tiempos de bonanza y de crisis 633

4. Percepciones, aspiraciones y modelo migratorio 657

5. Conclusiones y recomendaciones 673

6. Bibliografía 677

1 Introducción. Cuatro preguntas sobre la inmigración [1]

Un informe sobre la inmigración en España que ve la luz pública a finales de 2008 tiene que asomarse al TÚNEL. El túnel es una crisis económica generalizada, si bien se ahonda en España por las particulares exageraciones. Excesos, entre otros, de la construcción, inmigración y ocultaciones. El clásico lo avisó desde antiguo: «de nada en demasía». El resultado de esas tasas intensivas en la colocación de ladrillos y sus secuelas, de empadronamiento de extranjeros y de trabajo sumergido ha sido, para lo que aquí nos convoca, un escenario de mano de obra inmigrante en situación vulnerable. O lo que es lo mismo: contratada temporalmente para tareas poco valoradas y en una alta proporción en situación irregular. *El crecimiento de la economía española durante los últimos tres lustros ha levantado un modelo migratorio que tiende hacia la exclusión.*

Las consecuencias de la crisis económica en lo que atañe a la destrucción de empleo las suelen pagar los de abajo. Sucede que los de abajo en la España de 2008 ya no son los de siempre. Una porción importante de los usuarios de los transportes públicos han cambiado de aspecto e idioma. Los inmigrantes tienen más probabilidades de que les agarre el desempleo y la pobreza si es que el paro se prolonga. Porque tienen menos tiempo y menos derechos acumulados. Juega en su contra tanto su vulnerabilidad laboral como su exclusión de la ciudadanía. Es decir, su posición en la parte baja de la pirámide de ocupaciones y su segmentación jurídica en el ejercicio de derechos y libertades. Todos estamos sujetos a la Constitución, los extranjeros además se hallan atados a la Ley Orgánica de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (LODYLE), de 14/2003.

Dicho de un modo claro y directo. El modelo inmigratorio español lo ha pergeñado la diná-

[1]
Nota: Este texto es deudor de las contribuciones de todos los miembros del equipo FOESSA (J. Bordás, C. Carrasco, E. Gómez, A. Izquierdo, M. Laparra, A. Martínez, R. Martínez, A. Solanes, y E. Terrén) y en su último impulso se benefició de los carteos y apoyos técnicos de C. Carrasco, B. Fernández, Dirk Godenau y R. Martínez. El ambiente del CCIS en la UCSD y una ayuda de estancias de movilidad del Ministerio de Ciencia e Innovación (PR 2008-0138) hicieron el resto. Los desatinos que pudieran existir son de mi exclusiva responsabilidad.

mica económica, lo ha alimentado de manera más o menos moderada la política de inmigración de los sucesivos gobiernos de España y lo ha encarnado la población inmigrante. El modelo es idealmente el escenario que nos proponemos ensamblar, la política (y la normativa es una pieza esencial pero no única) es un instrumento para alcanzar ese modelo suavizando los inconvenientes y enderezando los desvíos que acontezcan (Durand y Massey, 2003). Por último pero fundamental, están las motivaciones y comportamientos de los inmigrantes que al vivirlo, lo corrigen y adaptan. La distancia entre lo querido, lo intentado y la realidad constituye probablemente un ejercicio útil para las políticas públicas, para la toma de conciencia ciudadana y para el lector.

Los fundamentos de la política de inmigración de este y de los anteriores gobiernos de España han sido y son eminentemente laborales. El punto crucial y crítico es que, según nuestro análisis, miran obsesivamente hacia las necesidades de mano de obra, unas veces reales, otras provechosas y algunas incluso supuestas y menosprecian su dimensión humana y familiar. La insistencia desde 1992 en los contingentes de trabajadores de corte temporal, las continuas regularizaciones e incluso el reciente proyecto de retorno voluntario constituyen pruebas contundentes de esta orientación casi exclusiva hacia el mercado de trabajo secundario o de baja renta (Carrasco, 2008). La inmigración aparece como una «solución de coyunturas». Si el momento es bueno, que vengan; y si el horizonte es oscuro, que retornen o se vayan.

No es que esta perspectiva no contenga una porción de realidad social, pero a estas alturas de la experiencia inmigrante resulta ya limitada y arriesgada. Los límites están claros. No se puede reducir toda la inmigración a mano de obra. Al final todos trabajamos pero sobre todo vivimos, nos relacionamos como vecinos y consumidores, comemos de una manera y nos casamos de otra. El riesgo que conlleva esta cortedad de miras tienen un nombre, son «los hijos de la huida», los menores traídos o nacidos aquí. En una frase, las minorías asentadas que crecerán aquí. Inmigrante es una categoría pasajera, trabajador es más neutra y minoría extranjera que habita y se desarrolla es otra distinta que procede de la primera y se asienta en la segunda para crecer en la diferencia.

La presentación de un número monográfico de la revista *Política y Sociedad* (Izquierdo y León, 2008) dedicado a la política migratoria en las autonomías esquematizaba esta orientación de la política gubernamental (con gobiernos de distingo signo) y la tildaba de «proletaria» para contraponerla a la dimensión menos instrumental, más expresiva, simbólica y cultural, que es la que sobresale en las percepciones de la opinión pública. Es sólo un aspecto de la distancia que media entre el modelo y la realidad final. Las actitudes de los españoles retratadas en las encuestas de opinión evidencian una desconfianza creciente respecto de la integración cultural de los inmigrantes. De esa percepción, de su análisis y de la repercusión en el modelo y en la política de los gobiernos se hablará al final de este Informe.

Se comprende así el eco que alcanzó en plena campaña electoral la propuesta del Partido Popular de imponer un «contrato de integración» a los inmigrantes que lleguen a España. Ninguna referencia a las contribuciones y aportaciones de los trabajadores inmigrantes al crecimiento de la economía que fue el argumento que contrapuso el gobierno socialista a la iniciativa de adaptarse a las costumbres españolas. La receptividad que tuvo el anuncio electoral sugiere que los nativos no parecían estar tan alarmados por la competencia laboral como por la diferencia cultural. Claro que, antes de las elecciones de marzo de 2008, todavía eran tiempos en los que la crisis apenas era un rumor lejano. O quizá es que los trabajadores españoles estaban y siguen estando seguros de que se va a aplicar a rajatabla el principio de la «preferencia nacional» a la hora de elegir entre contratar a un autóctono frente al foráneo.

El choque cultural con ciertas minorías inmigrantes está en un estado larvado y se intuye que, no va a ser fácil de evitar. No lo es siquiera el roce cultural entre españoles, que es también una realidad que crece. La integración cultural no se impone por ley. Además, los modos de vida cambian siempre y más sustancialmente cuando se transplantan y sacan de contexto. Vivimos tiempos en los que se vende lo impre-

ciso, así que en el dilema de la integración ocupacional enfrentada a la dificultad del encaje cultural, esta segunda óptica por ser más lábil y escurridiza es la que da mayores réditos. La segmentación laboral pierde gancho electoral ante el corte cultural. Claro está que eso sucede cuando la economía va viento en popa. Si no es así, el conflicto de intereses sociales se refuerza y recubre con la coraza simbólica. La embestida cultural encapota lo que es miedo social. En época de crisis económica no está claro que los valores anulen a los intereses. Es un problema de proporciones.

Cuando los extranjeros que había en España eran pocos, la mayoría de los autóctonos no se fijaban en ellos y en general se pensaba que todos estábamos en el mismo barco. En el año 2000, con los sucesos del poniente almeriense (El Ejido) cambió la perspectiva. Fue el trallazo del racismo. Otra vez se calentaron las actitudes en 2005 y 2006 con los saltos en Ceuta y Melilla y la llegada de cayucos a Canarias. A partir de 2008, con el brusco final del prolongado ciclo de crecimiento económico y la destrucción de empleo en sectores de actividad donde los trabajadores extranjeros se concentran, entran las prisas por desprenderse del «excedente laboral». A ello se une la percepción y el sentimiento de que los inmigrantes sobrecargan y abusan de los servicios públicos. La sensación de sobrecarga se produce sobre todo porque los recursos no aumentan a la par que lo hace la población. Un millón de habitantes más en Cataluña sin duda requiere un incremento de pediatras, profesores y funcionarios públicos. El uso en exceso de las prestaciones de bienestar es y no es real Se ve que los inmigrantes no acuden a los servicios de salud de atención primaria, pero sí van a las urgencias (Pfizer, 2008). Ese uso sesgado, más que un abuso por parte de los inmigrantes o una singularidad cultural, lo que también refleja es la amplitud de los «sin permiso». Los inmigrantes en situación irregular acuden más frecuentemente a las urgencias.

Además, la conciencia de la inmigración en la sociedad de destino ha variado a la par que lo han hecho los flujos en diversidad e intensidad (Tabla 7.1). Al principio de los noventa el perfil migratorio dominante era bien simple: varón joven y marroquí. Así se veía a los foráneos extracomunitarios. La mayoría de los residentes extranjeros eran europeos y comunitarios.

Tabla 7.1. Evolución de algunos indicadores demográficos referentes a la población extranjera residente en España, 2000-2008

Indicadores	2008 (%)	2000 (%)
Extranjeros empadronados/total empadronados	11	2
Residentes/total población	9	2
Stock de TE/total trabajadores en España	10	3
Mujeres extranjeras trabajadoras/stock trabajadores extranjeros	39	35
No comunitarios/total extranjeros residentes	59	48
Permisos permanentes/total permisos Régimen General (2002-07)	36	26
Residentes africanos/total extranjeros residentes	21	27
Residentes latinoamericanos/total extranjeros residentes	31	20
Alumnos extranjeros/total alumnado	9	1
Nacidos de madre extranjera/nacimientos totales (2007)	19	5
Matrimonios extranjeros/matrimonios totales (2007)	17	5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Padrón Municipal de Habitantes y Movimiento Natural de la Población); Ministerio de Trabajo e Inmigración (residentes extranjeros con permiso en vigor y trabajadores extranjeros en alta laboral), y Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (alumnado extranjero no universitario). Elaboración propia.

Todavía no se les consideraba ni se les miraba como inmigrantes.

En la actualidad, el panorama inmigratorio es mucho más complejo y variado. Encontramos fuertes comunidades de inmigrantes procedentes de los tres continentes: latinoamericanos, europeos del Este y africanos. Resalta en las estadísticas una proporción superior al promedio total de extranjeros residentes (9%) de nacimientos y matrimonios en los que al menos uno de los cónyuges es de nacionalidad extranjera. Hay corrientes migratorias donde predomina la inmigración femenina y los extranjeros comunitarios rumanos y búlgaros se ven socialmente como inmigrantes. En resumen, un mapa muy diverso que incluye: familias, varones solos, mujeres jefas de hogar, inmigrantes jubilados y cualificados, temporales y permanentes, residentes comunitarios e inmigrantes (rumanos) comunitarios.

Ha variado significativamente la composición de la población extranjera y lo ha hecho mucho el caudal. Sobre la intensidad de los flujos baste decir que, según la EVR (Encuesta de Variaciones Residenciales), las altas anuales en los padrones municipales han superado durante los últimos siete años y como promedio los 400.000 ingresos en el país. Desde el año 2000, cuando se rebasó el nivel de 300.000 entradas, hasta 2004, cuando se superan los 600.000. A lo largo de 2006 y 2007, las altas de residencia en los municipios superaron, respectivamente, las 800.000 y hasta las 900.000. Las altas de residencia han dado un triple salto en muy pocos años. La rapidez y el volumen acrecientan la dificultad de la integración y máxime en un contexto de crisis económica. En una frase: la cantidad y la rapidez del arraigo van a resultar en la constitución de minorías en lugares de alta concentración de inmigrantes.

Desde luego, puede darse una parte de exageración en estas cifras, pues hay dobles conteos y altas ficticias. Pero aunque así se compruebe no deja de ser cierto que hemos sido el segundo país de la OCDE en cuanto a volumen absoluto de entradas de inmigrantes y el primero si los cálculos se hacen en términos relativos, es decir, respecto al tamaño de nuestra población. Un nivel de entradas que ha superado el número total de nacimientos cada año. Todo esto ha modificado las percepciones sobre la inmigración que han saltado desde el imaginario de «nosotros fuimos emigrantes y por eso los comprendemos» al «son muy diferentes y no respetan las normas que rigen en mi hogar». Un dato bastará para fijar esta idea. Hace veinte años el matrimonio mixto era bien visto y se valoraba como un signo inequívoco de integración. Hoy es una señal sospechosa de fraude legal y sentimental. Matrimonios «por interés y de conveniencia» es la idea dominante. Ciertamente, los hay, sin duda, pero no parece que sean la mayoría. Al fin y a la postre tampoco son una mayoría los matrimonios «inconvenientes» que se firman entre los nativos.

El contexto nacional y el fondo social en el que estos flujos de gran envergadura han anidado es el de un histórico país de emigración en el que parte de su población y de sus gobernantes de más edad todavía sienten y recuerdan su pasado. Hemos sido un gran país de emigración y guardamos memoria y conciencia de ello. Por eso, desde las instancias de gobierno se ha proclamado un discurso de comprensión y empatía con los inmigrantes que ahora desembarcan aquí. Ese discurso de comprensión y aceptación de los que huyen de las penalidades ha retrasado la elaboración y la puesta en práctica de un Plan Nacional de Integración. Se cree que basta con comprenderlos para que los problemas no surjan y si, al final, estallan, pues basta con aplicarles la buena voluntad para que encuentre solución. Una ingenuidad política que no aplicó el principio según el cual el ciudadano converso es el que se comporta de un modo más intransigente.

Lo cierto es que tan bruscamente como ha llegado la inmigración, la vacuna antixenófoba ha caducado y los españoles han despertado de golpe al rechazo sociocultural. Bien es verdad que esa vacuna era cutánea y superficial, puesto que se apoyaba más en la imaginería y en el paternalismo que en los indicadores de marginación de gitanos y de menosprecio de las diferencias entre españoles de distintas comunidades autónomas. El prejuicio cultural lo teníamos dentro de la «piel de toro» y la discriminación étnica también. El uso del estereotipo en la vida cotidiana constituye un indicador de discriminación. En la literatura científica de sociólogos y

economistas era patente que los apelativos dados a los inmigrantes murcianos, andaluces, castellanos o extremeños en las comunidades históricas e industriales del norte peninsular se reflejaban, con frecuencia, en conductas discriminatorias. En la actualidad asistimos a similares prejuicios y estereotipos respecto de los catalanes, vascos y gallegos, sólo que ahora se practican de Madrid para abajo y se cuida uno de ponerlo por escrito. Es un hecho que la historia y el análisis empírico riguroso nunca ha sido una asignatura troncal en nuestra educación básica.

Es claro que el relevo generacional conduce a que esa memoria de emigración se difumine y apague. La cuestión es si los jóvenes españoles nacidos en la democracia, que tienen más conciencia global y son, por así decirlo, más internacionales y mundializados, compensarán con una nueva conciencia de «aceptación interesada» la vieja empatía de recuerdo agridulce. Es decir, si una conciencia más pragmática y pegada a las variaciones de la coyuntura económica y de las relaciones internacionales sustituirá a la nostálgica conciencia de país de emigración. Es probable que las generaciones democráticas y «sin experiencia emigrante» sustituyan esa empatía histórica por una aceptación de los inmigrantes cuando convenga para el crecimiento económico y un rechazo en tiempos de recesión y de crisis. Algo así como un análisis puntual ante cada hecho concreto. Un cálculo sin sentimiento. Un balance sin contexto y desmemoriado, desenraizado y variable en función de las circunstancias. La duda que nos asalta es si hoy la política ya no es el lugar de la acción y de la resolución de los grandes problemas sino, un espectáculo secundario para ciertas capas generacionales y sociales (Coetzee, 2007: 113).

Esa conciencia de país de emigración ha tenido su lado bueno, que ha sido el de la «solidaridad por empatía», pero también su cara negativa con la indecisión del Estado y de los sucesivos gobiernos para intervenir en integración. En una frase: preparar a la Administración y presupuestar los costes sociales de la integración de los inmigrantes. A saber: formar funcionarios, diseñar protocolos de acogida y estrategias de intervención, itinerarios de formación laboral, de inserción educativa y, en definitiva, cumplir con su obligación de poner en marcha políticas públicas para la incardinación de los foráneos, sobre todo cuando dejan de considerarse inmigrantes y se convierten en habitantes, pobladores y hacedores de un país que cambia. *Un país de inmigración sí, pero también de minorías que arraigan. Esa es ya nuestra doble condición.*

Esa separación entre la política gubernamental, la conformación de minorías y las inquietudes de la sociedad civil se explica en parte por la tensión entre las competencias que se produce en el Estado de las Autonomías. El gobierno central fija cupos y flujos anualmente o al menos es el que decide cómo hacerlo. Por el contrario, los gobiernos autonómicos y locales tienen en sus manos los servicios de empleo, salud, educación y protección social que son básicos para la integración. Así, mientras las gentes de a pie están al día de las costumbres y recelan del acomodo vecinal de la población inmigrante, les queda muy lejos de sus preocupaciones la evaluación aritmética de las necesidades de los mercados de trabajo. La cohesión social y las palancas de la integración sociocultural corren por cuenta de las CC. AA. y de los ayuntamientos. Y eso es lo que primero preocupa al viandante. En términos concretos, lo que genera inquietud entre el vecindario autóctono es quiénes usan y cuánta espera hay que hacer en la consulta pediátrica o en el autobús escolar por el aumento y la presencia de niños y padres inmigrantes. Un poco mas adelante serán las minorías exitosas y asentadas las que rechazarán a los inmigrantes recientes de su mismo origen.

Para suplir el retraso en la acción del gobierno y de la Administración General del Estado actuaron las CC. AA. Hay que señalar que los planes de integración y la puesta en práctica de medidas de inserción hacia los inmigrantes se han anticipado en las CC. AA. y algunos ayuntamientos respecto a la intervención del gobierno de España (Bonino *et al.*, 2003). La casa no se empezó por los cimientos sino por el nivel intermedio. No fue la Federación de Municipios, que es en la que recae buena parte de las tareas de integración ciudadana, sino las CC. AA. las que han recibido la mayor parte de las competencias de integración de la población: mercado de trabajo, sanidad, educación y servicios sociales. Ha

sido la necesidad la que ha dictado algunos de esos planes autonómicos y municipales y las acciones de integración han venido impuestas por la urgencia de actuar. En otros casos (Laparra y Martínez, 2008) ha sido la imitación, la conveniencia política o la inercia las que han impulsado el diseño de los modelos de integración y en menor medida su aplicación.

A veces la práctica y la investigación han pavimentado el Plan de Integración y la teoría que subyace. Pero no siempre ha sido así. El primer Plan Nacional de Integración vino de la mano del gobierno de Felipe González en 1994, luego surgió el GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) en el 2001 ya con gobierno del PP y, por último, el PECI (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración) en 2006 con el gobierno socialista. Este último plan, con vigencia desde 2007 hasta 2010, ha estipulado la cantidad de euros que el Gobierno Central invierte cada año en acogida y educación en cada CC. AA. Se trata de una intervención con control y evaluación de lo que hacen las CC. AA. con ese Fondo para la Acogida y Educación. Unos dineros para la integración que requieren coordinación entre las administraciones autonómicas, municipales y general del Estado.

Unos más y otros menos, los tres planes han ignorado los precedentes. No sólo cada uno de ellos se presentaba como el más original e innovador cuando no el primero, sino que han pasado por alto las experiencias de los españoles que fueron inmigrantes en Europa y Latinoamérica. Esa ha sido otra tónica de la política española de inmigración. No aprender del pasado. No se reflexionó sobre los resultados escolares de los hijos de los españoles en Alemania o Francia según la lengua de estudio, ni cuál fue la repercusión en su movilidad ocupacional. No se examinó la práctica de la emigración asistida y de los cupos de trabajadores españoles de temporada para perfilar mejor los objetivos de los contingentes anuales de contratación en origen. En fin, no se ha aprovechado la condición de sociedad de emigración y de migración interior para aquilatar las políticas que regulan los flujos, integran y cooperan entre las administraciones públicas y con los países de origen.

El objetivo de este capítulo es ayudar a formar el punto de vista de los lectores españoles sobre los inmigrantes extranjeros y sus grados de integración social (Dewite, 1999). Ofrecer información empírica y argumentos. La limitación a los españoles es una autoimposición. A los lectores no se les escapa que los inmigrantes extranjeros, a título individual y de forma organizada, tienen mucho que hacer al respecto. El proyecto migratorio que traigan inicialmente los extranjeros, sea de estancia temporal en España o instalación permanente y la modificación posterior del mismo, es claro que influye mucho a la hora de no escatimar energías para la integración. Si una persona tiene la firme intención de quedarse a vivir en un lugar, estará dispuesta a invertir tiempo y esfuerzo en observar, aprender, relacionarse y participar en la vida común de la sociedad de destino.

Aún hay una segunda autolimitación en este capítulo que se refiere al enfoque en el análisis de la integración. El acento se va a poner en tres variables básicas para la exclusión: la laboral, la jurídica y la familiar. No es un texto ensayístico sino empírico y se preocupa más de la dimensión e identificación de los inmigrantes más vulnerables que de aquellos que son rechazados por la población autóctona por motivos simbólicos y raciales. Inmigrantes vulnerables conforme a tres dimensiones: los derechos, el trabajo y el amparo primario. Al seguir estos criterios no se ignora que hay prejuicios culturales que obstaculizan y retrasan la integración. De ellos se tratará al final del capítulo.

En resumen, los recientes cambios económicos y sociales nos demandan responder como poco a las siguientes cuestiones:

- ¿Es la inmigración mano de obra ajustable a la coyuntura económica?
- ¿Por qué y quiénes son los inmigrantes que llevan las de perder cuando, como sucede ahora, el ambiente político, económico y social viene cargado de oscuros nubarrones?
- ¿Cuáles son sus planes y proyectos de vida? ¿Qué buscan en España y qué quieren conseguir?
- ¿Cómo afectan estos nuevos habitantes y sus aspiraciones a la política de inmigración y al modelo migratorio?

En los dos primeros apartados nos ocuparemos de responder a las preguntas iniciales sobre la naturaleza, dimensión y composición. Examinaremos la segmentación de la inmigración desde la ley y el mercado. El estatus jurídico constituye la llave de los derechos y el mercado es la clave de la posición administrativa. En definitiva, los derechos y el empleo son escudos que protegen contra de la exclusión y su reducción y debilitamiento ponen a más inmigrantes al borde del terraplén social. Fieles a la idea de que una parte de los candidatos a la exclusión social ya no son inmigrantes sino minorías de habitantes, también analizaremos a los menores escolarizados y nos detendremos en los comportamientos reproductivos y nupciales. Toda esta información nos remite a la población extranjera que arraiga.

En el tercer apartado responderemos a las dos últimas preguntas, a saber: a qué aspiran los inmigrantes asentados y cómo repercute su proyecto en la política y en la modificación del modelo migratorio. Haremos una lectura de las actitudes de los españoles ante la inmigración y de las expectativas de los foráneos. Discurriremos sobre el papel de las CC. AA. y ayuntamientos a la hora de evitar la exclusión y concluiremos con una serie de sugerencias. En los dos primeros apartados se manejan sobre todo datos secundarios de carácter más seco y frío, mientras que en el tercer apartado irrumpen de lleno las actitudes y las aspiraciones de inmigrantes y nativos.

2 Derechos y exclusión: la segmentación jurídico-administrativa

¿Cómo se explica esa separación (que aún no ha cuajado en divorcio) entre el discurso gubernamental, que trata a los inmigrantes como trabajadores que aportan beneficios a la economía española, y las actitudes de la sociedad nativa, que percibe a unos seres extraños con costumbres que le generan zozobras? ¿Por qué razón se produce esta insensibilidad social hacia los inmigrantes y esa exacerbación identitaria?

La explicación es que la sociedad lo que ve es población extranjera, unas minorías que arraigan. A los españoles les inquietan sus vecinos, no que trabajen como albañiles. No sienten que su puesto de trabajo esté seriamente amenazado por los venidos de fuera, sino que lo consideran protegido por la situación nacional de empleo. No temen la competencia (aun sin tener noticia sobre el funcionamiento del Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura [CODC]), pues, salvo en circunstancias puntuales y en labores poco apreciadas, no se han visto relegados. Claro está que esa sensación de seguridad laboral puede debilitarse bajo el impacto de la crisis actual, pero lo que en definitiva piensan los nativos es que la aplicación del principio de la «preferencia nacional» funciona en el mercado y no en las normas sociales. El gobierno ve trabajadores y no le faltan razones, pero el ciudadano ve comportamientos que no encajan en la corriente general y no le faltan evidencias. Cuando para el gobernante resalta la aportación material, para el viandante lo que chirría es la desviación cultural. Es ahí, en la convivencia diaria de la sociedad civil, y no en la concurrencia laboral, donde se genera la desconfianza y el rechazo xenófobo.

El inmigrante no es el que compite por el trabajo, sino el que ocupa el asiento en el metro y un puesto en la fila del ambulatorio. El que vive en la misma escalera, pero habla otro idioma. El que reza, canta, viste y se perfuma de otro modo. El trabajo que realiza no se trasluce en su aspecto, la imagen es lo que resiste en la retina, lo que queda y se graba en la cabeza. El recelo aumenta porque ellos se instalan. Quizás vinieron para ocupar un empleo vacante, pero ahora ocupan un sitio en el autobús, una vivienda y una plaza escolar. Y si los autobuses o los médicos no

aumentan en número suficiente allá donde los inmigrantes se concentran, entonces los nuevos vecinos restan en lugar de sumar. Los prejuicios culturales están más repartidos que los beneficios que generan los trabajadores extranjeros. El impacto que tienen los inmigrantes en los servicios de bienestar afecta más a la población española que menos se sirve de la aportación laboral de los foráneos. Por así expresarlo, cuando una parte de la opinión pública se pronuncia a favor de imponer una horma de integración a los inmigrantes extranjeros, está defendiendo sus beneficios del Estado de Bienestar, no sus ganancias monetarias o la pérdida del empleo (Geddes, 2006). En el último apartado de este Informe volveremos sobre ello.

En las páginas que siguen lo que vamos a examinar es el reflejo estadístico de cómo la ley segmenta administrativamente y construye normativamente al extranjero. Cuántos y quiénes son los extranjeros que están en una situación jurídicamente más vulnerable y mediante qué vías y con qué criterios asigna asimétricamente derechos. En los datos agregados también se aprecia cómo los inmigrantes con el tiempo superan los obstáculos y utilizan las opciones que deja la normativa para pasar de inmigrantes «recientes» a extranjeros con residencia permanente. Traspasan el régimen jurídico general y cambian de estatuto extracomunitario a comunitario. En definitiva, se afianzan y van echando raíces como habitantes con vocación de instalarse y convivir. Es así como se ha ido reconduciendo el modelo inmigratorio. Hay inmigración y también hay población extranjera. Hay trabajadores que quieren volver, pero también se han instalado ya minorías diversas.

2.1. El tono, el método y las fuentes

El lector no se va a encontrar a lo largo de este texto con un pensamiento encarrilado ni con una ideología amurallada. Se pondrán a su disposición datos de registros estadísticos, normativa vigente y reflexiones colectivas con el objetivo de fomentar un razonamiento crítico que trata de fundamentarse científicamente. No hay que ocultar que la evidencia ha sido ordenada según un criterio que se está haciendo explícito desde el comienzo. Hay que añadir, además, que un grupo de científicos sociales nos hemos reunido y hemos puesto en común nuestras limitaciones de enfoque para acercarnos con mayor amplitud de miras y mejor pertrechados al examen de este 11% de la población que nos ha cambiado a todos [2]. La investigación en inmigración ha de ser intedisciplinar y comparada o corre el serio riesgo de descarrilar y resultar inservible por miope y empobrecida. Ese es el método: comparar y contrastar desde distintos ángulos y disciplinas. La realidad nos muestra que es posible, conveniente y sugerente.

En este segundo apartado se trata de caracterizar a los grandes grupos de población por su situación administrativa y su estatuto jurídico y de contraponer sus situaciones promedio. Sabemos que los valores medios esconden la diversidad. La ventaja del cálculo reside en que el contraste entre los agregados se aprecia a simple vista y de un modo rápido. El sesgo está en olvidar que los conjuntos opacos son heterogéneos. En particular nos ocuparemos de ofrecer datos y argumentos que dibujen a la población extranjera. Desde luego, no todos los inmigrantes extranjeros tienen las mismas necesidades ni las mismas oportunidades de integrarse en la sociedad española. Bien sea porque unos llegaron en época de bonanza y otros no. Tienen diferente dominio del idioma, llegaron solos o acompañados por la familia y, en fin, porque su estatuto jurídico les concede más o menos ventajas. Todo ello se resume y concreta en que a unos se los recibe y se los acepta mejor que a los otros. Unos son los preferidos y otros los rechazados.

La primera fuente que vamos a manejar es la Encuesta de la Población Activa *(EPA)* y nos apoyaremos en el dibujo que traza del grueso de la población inmigrante. No de toda ella, sino de aquella mayoría que procede de países de ingresos medios y bajos. Es una fuente que adolece de fiabilidad en los desagregados de población extranjera por nacionalidad, pero que nos ofrece una buena descripción de conjunto de la composición

[2] Equipo FOESSA.

sociodemográfica de la inmigración extranjera. De hecho, junto con el Padrón, es la fuente estadística que estima un volumen mayor de la inmigración, lo que debiera incluir una muestra de los inmigrantes indocumentados. Sin embargo, no la utilizamos tanto por su mayor o menor cobertura de la población inmigrante como por la riqueza de la descripción social y familiar, así como por el periodo de observación que nos brinda. El recorrido temporal de la EPA supera al del Padrón, que, para el caso de los extranjeros, sólo opera con ciertas garantías desde principios del siglo xxi. La EPA recoge de una forma sencilla y rápida los años de residencia y el componente familiar, lo que nos permite apuntalar nuestro argumento sobre el doble pilar del modelo migratorio sostenido por la inmigración laboral y la población extranjera que arraiga. Además, facilita la comparación con los españoles del perfil educativo y familiar.

La segunda fuente que privilegiamos en el análisis es el Registro de Residentes o, para ser más precisos, de autorizaciones y permisos de residencia. Es la base de información con la que opera el gobierno y nos desagrega el régimen jurídico y el tipo de permiso de los extranjeros. Es decir, nos aclara si residen dentro del régimen comunitario o no y si su permiso es más o menos estable. Este registro administrativo se va a analizar no tanto por su fiabilidad como por ser el más idóneo para nuestro propósito. En él aparecen, por así expresarlo, los derechos y la protección frente al riesgo de exclusión por la vía de la mayor seguridad que brinda el régimen comunitario frente al régimen general de la inmigración por un lado y, por el otro, debido a la estabilidad que proporciona la duración y renovación de los permisos de residencia para los extranjeros. Puesto que el arraigo se alcanza, según la normativa, cuando la persona lleva tres años de residencia continuada, ocurre que todos los residentes que cumplan alguna de las dos condiciones que siguen han cubierto ese plazo de tiempo. En otras palabras, el extranjero que está dentro del régimen general (en su mayoría de nacionalidad extracomunitaria) y que alcanzó a renovar su residencia por segunda vez u obtuvo el permiso para residir en España de modo permanente ya ha dejado de ser inmigrante, al menos inmigrante reciente y sin arraigo. Es ya población, minoría extranjera con arraigo residencial. Veremos cuántos residentes extranjeros cumplen estos requisitos.

Con este fin desglosaremos la evolución de la población extranjera según su adscripción a uno u otro régimen jurídico de la inmigración (general o comunitario) y la duración o el tipo de permiso alcanzado. Distinguiendo los permanentes y segundas renovaciones como extranjeros que son ya habitantes con arraigo, de los inmigrantes (categoría más perecedera) y que agrupa a los extracomunitarios con permiso inicial de residencia y a los que hay obtenido la primera renovación de su autorización de residencia. Un primer cálculo sirve para situar al lector. Seis de cada diez extranjeros residentes están en el régimen general y cuatro se ubican en el comunitario. En cifras redondas, hay 4.250.000 de residentes y de ellos el 41% goza del estatuto comunitario y su riesgo de exclusión es menor que el de los demás. En el otro segmento de la exclusión, la mitad de los casi 2.500.000 de extranjeros no comunitarios tienen arraigo puesto que su residencia es permanente o ha sido renovada por segunda vez. Estas son las grandes cifras del arraigo, y la exclusión desde la óptica jurídico-administrativa.

Fuera de todo ello quedan los indocumentados. Cálculos hay y se hacen en los documentos que han servido de base para este Informe. Alrededor del medio millón de no comunitarios es la estimación que más se repite. El padrón y la EPA convenientemente corregidos sirven de techo o máximo y se contrastan con el suelo o nivel mínimo, que es el que nos ofrece el registro de residentes y las altas laborales a la Seguridad Social. Unos y otros registros tienen sesgos y agujeros. A veces sobreestiman y otras infravaloran a la población foránea, según cuál sea la fecha y el ámbito de aplicación, pero tanto los máximos como los mínimos se van ajustando y corrigiendo. Se requiere tiempo y continuidad para hacerlo. No es la cifra de irregulares lo que más nos interesa, sino la tendencia que sigue esta negra sombra. La evolución de la tasa de

irregularidad es lo que importa. Si ese indicador crece es que el modelo excluye y la política de integración no es eficaz; si, por el contrario, la proporción de irregulares va en retroceso, entonces es que el modelo incluye y la política de integración deviene exitosa. Un juicio rápido dice que en los últimos ocho años se ha tenido un mejor resultado en la integración jurídica (regularizaciones y comunitarización de rumanos y búlgaros) que en la integración laboral (alta temporalidad y baja movilidad ocupacional).

El análisis empírico demuestra que se ha fallado más en la regulación de los flujos exteriores por la vía de la apertura de puertas legales (visados de residencia, contingentes en origen y aplicación de la contratación por el régimen general) que en el control interno de la irregularidad. Esta evaluación del control exterior incluye el impacto de la dimensión más represiva de dicha acción, como son las devoluciones y denegaciones. Y pese a ser negativo en su conjunto, el balance no se olvida de la alta eficacia alcanzada en la reducción del flujo africano, que es el que se cobra más vidas, aunque represente menos de un 5% del conjunto de los flujos de entrada. Los satisfactorios resultados del control interno de la irregularidad también tienen en cuenta la dimensión más represiva de esa vigilancia interior (expulsiones y readmisiones) y la vertiente más integradora (legalizaciones), ya sean acciones de signo laboral y extracomunitario o de mejora en el estatus jurídico del inmigrante extranjero (Izquierdo y Fernández, 2008).

En el apartado de la evolución laboral se va a utilizar la EPA en agregados quinquenales y para el total de la población extranjera procedente de países con ingresos medios y bajos. La EPA, como ya se ha dicho, resbala y exagera o disminuye con el desagregado según la nacionalidad, pero resulta útil cuando se compara el conjunto. Para mayor garantía de acierto vamos a discurrir sobre la evolución que ha tenido lugar desde 1992 hasta 2007. Lo que se pierde en fiabilidad se gana en tendencia, validez y distancia. Elegimos la tendencia y el promedio por encima de la coyuntura y del último dato. La cifra más reciente suele ser un híbrido que responde a una decisión política o a un retraso administrativo o quizá a una demanda puntual. La consistencia, continuidad y coherencia de los registros de extranjeros tienen aún muchas incógnitas por despejar y no es este el lugar para hacerlo, pero sí para resguardarnos lo más posible de esas exactitudes engañosas.

En el tercer apartado se van a utilizar encuestas para bosquejar las actitudes de los españoles hacia la inmigración y los anhelos de los inmigrantes. *Los barómetros del CIS para lo primero y las encuestas levantadas por investigadores de varias universidades españolas en 2000 y 2006*. La primera de 2000 fue enfocada hacia los solicitantes de regularización y la segunda, como veremos, se ciñó a marroquíes y ecuatorianos. El trabajo de carácter cualitativo también tiene su lugar en este Informe y materiales diversos de la Administración que nos han sido puntualmente servidos bajo petición.

Este modo de ver el haz y el envés de la inmigración es y va a ser el tono y la tónica de este capítulo. Se intercalan registros administrativos, fuentes propiamente estadísticas y encuestas de variado calado. A veces se mencionarán evidencias anecdóticas y entrevistas personales a inmigrantes, empresarios y responsables de la Administración. La pintura de la inmigración requiere disponer de una paleta llena de colores y matices. Equivale a un manojo de diversidades humanas y de sueños por cumplir. Su análisis tiene claroscuros (Izquierdo, 2004) según el momento en el que se lleve a cabo y el periodo que abarque la mirada. Ahora es el tiempo de la crisis social, y la hora en ese reloj indeseable de la exclusión la hemos marcado entre todos. Unos estábamos aquí desde antes y poníamos nuestro grano de arena sin previsión de las consecuencias. Otros han llegado a España después, atraídos por la demanda que se les hacía llegar y expulsados por la falta de expectativas de mejora en sus entornos de crianza.

2.2. El desgaste de los conceptos: extranjero, inmigrante y minoría comunitaria

Dos colegas académicos debatían hace años sobre las consecuencias sociales que comportaría el asentamiento de personas que no han nacido aquí (inmigrantes) o que no son españolas de nacionalidad (extranjeros). Uno de los académicos era estadounidense de nacionalidad casado con una española, mientras que el otro profesor era español pero, en cambio, su esposa no era de nacionalidad española. En realidad, el primero es judío y el segundo catalán. La nacionalidad, el nacimiento y las querencias o valores culturales con frecuencia no coinciden, y así es como el fortalecimiento del comunitarismo y el ensanche del cosmopolitismo comportan una creciente divergencia entre el nacer, el sentirse y el incluirse. Así también los conceptos y las palabras se desgastan, envejecen y devienen imprecisas o rígidas en exceso. Al fin y al cabo, el concepto no es lo que significa, sino lo que se mide, y en ocasiones la medida es la que nos obliga al concepto. En el ámbito de la inmigración hay una gavilla de términos polisémicos, cuando no equívocos; pero, para entendernos, aunque sea forzados por los registros estadísticos que vamos a manejar, aquí van algunas reflexiones y propuestas.

Inmigrante, en un sentido demográfico, es aquel que ha nacido en otro país, más allá de la frontera. El que cruza administrativamente esa linde, esa línea que separa a los países y al hacerlo se convierte en un ajeno al lugar a donde llega. Su dimensión más notoria y la más común, sin embargo, no es la demográfica sino la caracterización laboral, esa persona llega a esa demarcación político-administrativa para insertarse en una ocupación y ganarse la vida con ello. Es también un concepto con un cierto acento «culturalista», pues en él subyace que el sitio donde se ve la luz forja un modo de vivir, una cultura en un sentido antropológico. En el fondo con ese exceso idealista lo que se está diciendo es que en el espacio geográfico donde uno viene al mundo hay unas costumbres apoyadas en unas creencias y valores que forjan un carácter colectivo con variaciones individuales que no niegan el sustrato común.

Esta última es la consideración y la idea que predomina en España. Desde un punto de vista sociológico, esa visión se puede tildar también de ideología por la carga de falsa conciencia de la realidad que entraña. Sea cual fuere el motivo lo cierto es que esa idea prevalece en los países de inmigración, en el contexto que recibe y acoge al que no es nativo. La integración o exclusión de ese inmigrante, del que no ha nacido allí, tiene un contenido fundamentalmente sociocultural. El uso común de la palabra suele denotar cierto desapego, distancia, diferencia, y en España desconfianza hacia su conducta y su modo de comportarse. La percepción del inmigrante a los ojos de la mayoría de los españoles tiene ese claro componente sociocultural. El inmigrante ha nacido y ha venido de fuera y se desconfía de él y a veces se le rechaza. Es distinto y no es uno de los nuestros. Unas veces es recelo del dominante, otras rechazo hacia el dominado y otras no querer reconocernos en el espejo.

El extranjero, en cambio, es el no nacional, el que no es un compatriota. No pertenece al Estado en donde vive. En la exageración nacionalista se podría decir que no se identifica con ese poder estatal y por eso no tiene esa nacionalidad. Un extranjero al final es porque quiere serlo, lo es por voluntad. Si quisiera se naturalizaría renunciando a la nacionalidad anterior. El lector ve que se están extremando los filos de los términos. El concepto de extranjero está empapado de naturaleza jurídica y tiene un carácter político. La discriminación o separación del ciudadano extranjero se opera por la fuerza del Estado, por la norma que delimita quiénes son ciudadanos o súbditos y quiénes no. A quiénes acoge la Constitución y quiénes necesitan más sujeciones legales. A un extranjero le separa la ley; a un inmigrante, las costumbres y quizá el modo de ganarse la vida. Un extranjero no se ve pero a un inmigrante se le percibe. El jurista habla del inmigrante como trabajador, reduciendo así el concepto respecto de la más amplia categoría del

derecho que se aplica a los extranjeros. Por decirlo con números y de un modo claro, donde el demógrafo ve más cantidad, el jurista ve menos número. Hoy en España tenemos un número mayor de inmigrantes que de extranjeros, porque hay españoles de nacionalidad que nacieron en Latinoamérica y en Europa. El derecho de extranjería es más amplio que la inmigración.

Para complicar más las comparaciones entre Europa y América del Norte, sucede que en los países y naciones que se han forjado con la mezcla de poblaciones venidas del exterior el término que se emplea en las estadísticas censales y en los registros administrativos es el de nacido fuera, el de inmigrante. El concepto designa y denota al que no es oriundo de ese lugar. En otras palabras, inmigrantes internacionales son los que en su partida de nacimiento consta que vieron el día fuera de la jurisdicción de ese Estado. En cambio, en España y la mayoría de los países de la Unión Europea, extranjero es el término más utilizado por los registros oficiales, puesto que el enfoque que predomina es el del Estado y no el de la sociedad civil. Por así decirlo, en los EE. UU. al medir la inmigración se cuenta a las personas según su lugar de nacimiento, mientras que en la mayoría de la UE se registra la autorización de residencia según la nacionalidad. Aquí es el Estado quien construye, define y mide el concepto de extranjero, pero es la sociedad civil la que los identifica como categoría de población. Ese es uno de los riesgos que corremos los investigadores, que lo que los españoles ven son inmigrantes extranjeros aunque hayan adquirido la nacionalidad española. La sociedad ve personas con otras costumbres y otro aspecto y les llama inmigrantes extranjeros. No ve comunitarios sino inmigrantes rumanos y no ve españoles venezolanos o guineanos sino inmigrantes sudamericanos o africanos.

El tercer término es el de *inmigrante extranjero*. En este concepto doble se juntan dos dimensiones y también dos posibles discriminaciones. La primera es de orden sociocultural y la segunda de carácter político. No tienen nuestras costumbres los que no han nacido aquí y además no son unos patriotas. No se parecen a nosotros y no les doy un trato como a un igual. Hay que aplicarle una norma diferente y específica que lo separa de la mayoría. Pero también al unir dos perspectivas se puede facilitar el diálogo interdisciplinar. Conocer la perspectiva del interlocutor en el análisis científico es más fecundo que la rigidez y el empecinamiento disciplinar. Aprender el lenguaje, escuchar, preguntar y ponerse en el lugar del investigador que desde su perspectiva y con su punto de vista contribuye al análisis. Todo lo cual ayuda para llevar a término un estudio menos reductor y limitado.

La persona se hace donde crece y no donde nace. Uno se siente de donde se forjó su carácter y se formó su aptitud. Se crece en el interior de una comunidad y también desde ella se modela una sociedad. Aparece primero la comunidad de sentimientos y valores primarios y después la conciencia de los intereses colectivos. Estamos hechos de identidades múltiples para podernos reconocer en diferentes ámbitos de la sociedad. En todos esos ámbitos la persona ha crecido como tal, aunque no al mismo tiempo ni con la misma intensidad. Identidad de padre o madre para sentirse cómodo e identificado como tal, para no extrañarse en una consulta pediátrica o en la reunión escolar. Identidad profesional para colegiarse como arquitecto o taxista. Identidad deportiva, ideológica o sexual. La identidad admite diferentes extranjerías, edades y geografías. La multiplicación de identidades hace minorías y la nacionalidad no las borra.

Un buen ejemplo de ello es la identidad hispana o latina, que abarca a portorriqueños, mexicanos, chilenos, colombianos, cubanos o venezolanos, por decir algunos de los nacidos dentro o fuera de los EE. UU. Es un concepto que suma e incluye. Abarca a inmigrantes y a descendientes de inmigrantes. Como inmigrantes no nacieron en el mismo país de América Latina, aunque cuando son descendientes sí que tienen la nacionalidad estadounidense en común. Lo que les identifica a todos ellos no es la nacionalidad ni el lugar de origen, sino que son unos intereses comunes y unas costumbres trasplantadas o heredadas, además de un idioma en

la boca y otro quizá en la conciencia. La inferioridad de partida les impulsa a reconocerse en las aspiraciones de prosperar y obtener la igualdad de oportunidades. En definitiva, un concepto o categoría de población que mezcla nacimiento, nacionalidad e identidad cultural

2.3. El imposible ajuste de los flujos de mano de obra a la coyuntura económica: datos y especulaciones sobre el retorno

Recordemos la primera pregunta que habíamos formulado en la introducción. *¿Los inmigrantes son mano de obra que se ajusta a las coyunturas de la actividad económica?* Reaccionar ante las circunstancias favorables o adversas del mercado de trabajo claro que lo hacen. Unas veces acuden a la llamada del empleo o del mejor salario y otras se van cuando no ven claro su mejora laboral y su acumulación de capital. Responder a la energía que muestra el ciclo económico es una cosa y ajustarse al momento como las piezas de un mecano es otra bien distinta. La respuesta ante la coyuntura se elabora y requiere un tiempo de maduración. El mismo interrogante pero adaptado al momento presente sería: ¿ahora que no es tiempo de ofrecer trabajo se irán los inmigrantes tal y como han venido?

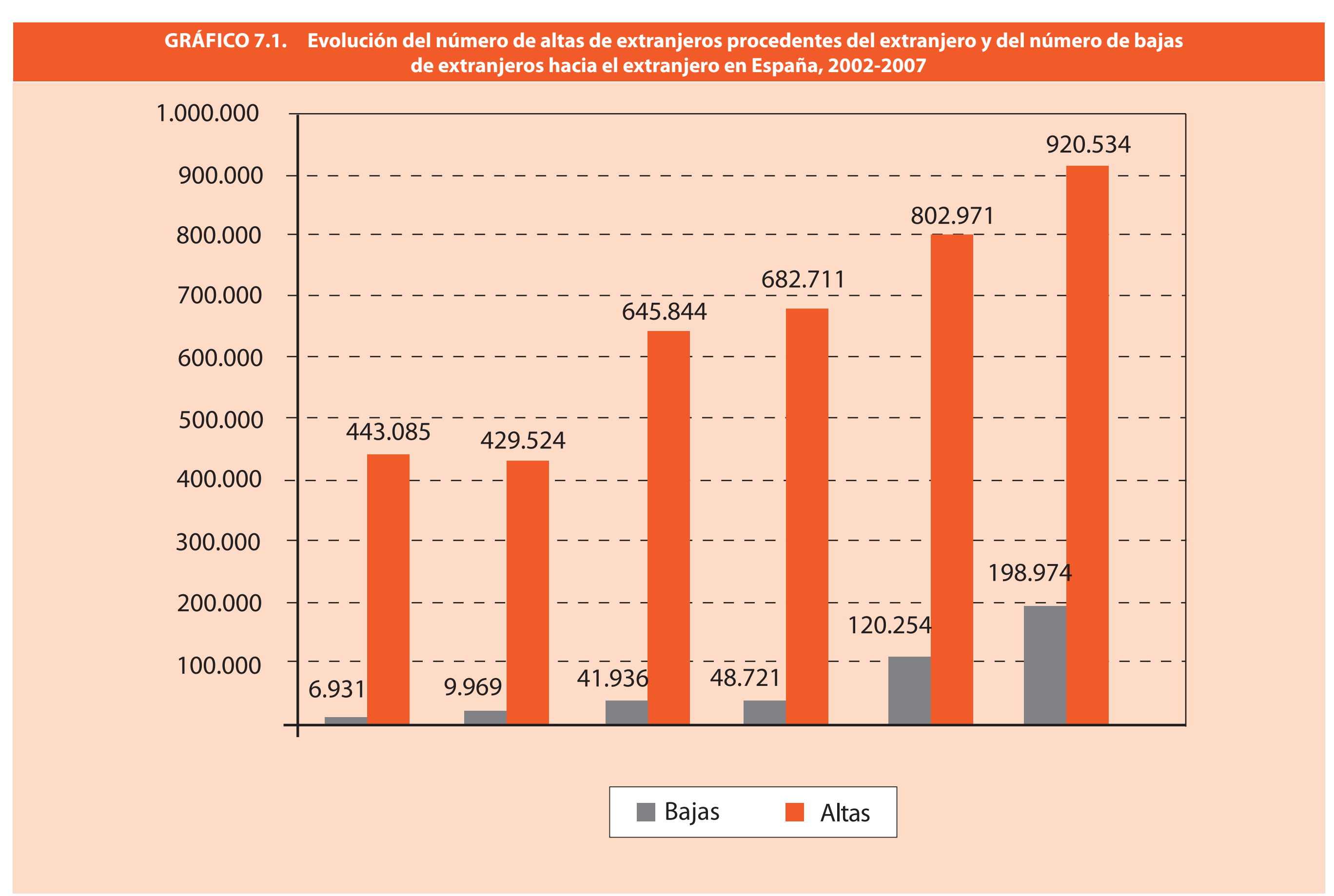
La cuestión tiene actualidad mediática y un ángulo técnico que cabe esclarecer. En primer lugar, la pregunta ignora que siempre los flujos de inmigración han seguido una doble dirección: unos entran y otros se van. En España sólo se han observado los flujos de entrada. Es cierto que en los medios de comunicación lo que se repite es la imagen de las arribadas dramáticas, que, por cierto, son las menos numerosas aunque las más dolorosas. Hay que saber, no para restarle importancia sino para poner las cosas en sus justos términos, que en lo que lleva transcurrido el siglo XXI, las llegadas de inmigrantes que proceden de «África subsahariana» (etiqueta imprecisa y cargada de prejuicios) nunca han representado más del 4% del total de las personas que ingresan en España cada año. Aun sumando todas las altas de residencia de inmigrantes africanos (en su mayoría marroquíes), el flujo de entradas no ha superado el 14% del conjunto del flujo de entradas. En otras palabras, la mayoría de los inmigrantes que llegan a España no procede del continente africano (Izquierdo y Fernández, 2007).

El volumen anual de las nuevas residencias de extranjeros que refleja la EVR (Estadística de Variaciones Residenciales) ha quitado el hipo a institutos de investigación, gobiernos y organismos internacionales. Durante los últimos siete años se han registrado más de medio millón de altas de residencia en los municipios españoles como promedio. Con un arranque de 330.000 extranjeros en el año 2000 y un techo de 900.000 nuevos vecinos en 2007. Está en discusión si el registro de las altas residenciales exagera la realidad, pero lo que ningún investigador ha puesto en duda es la verticalidad del crecimiento que constituye una tendencia constatada sea cual sea el registro administrativo o estadístico que se prefiera. Enseguida diremos algo más sobre ello. La intensidad inmigratoria ha situado a España en uno de los dos primeros lugares de entre todos los países de la OCDE, según el año, el volumen y la proporción. En los últimos seis años hablar de flujos voluminosos y dramáticos de inmigración y mirar hacia este país era todo uno.

Retornos y reemigraciones en su sentido más preciso, noble y tradicional también los ha habido. En concreto, durante los dos últimos años se rondan las 64.000 salidas de extranjeros (ahora emigrantes) del territorio nacional. Este flujo de los emigrantes extranjeros que se marchan ha estado encabezado por latinoamericanos, marroquíes, rumanos y chinos. La composición nacional es una mezcla de los últimos en llegar (bolivianos, búlgaros y

brasileños), los más cercanos geográficamente (rumanos y marroquíes) y los exitosos o disconformes con su progreso social (colombianos y argentinos). En verdad, sólo son hipótesis, porque lo cierto es que sabemos muy poco acerca del retorno de los inmigrantes extranjeros de estos últimos años (Tabla 7.2 y Gráfico 7.1). La cobertura de la EVR es escasa tanto en las bajas por caducidad como en las salidas al extranjero. Una razón de ello es que los inmigrantes comunitarios están exentos de hacerlo, y el otro motivo es que los ayuntamientos pierden recursos económicos del reparto estatal cuando declaran una pérdida de población y, en consecuencia, se resiten a dar de baja a los habitantes.

GRÁFICO 7.1. Evolución del número de altas de extranjeros procedentes del extranjero y del número de bajas de extranjeros hacia el extranjero en España, 2002-2007



Fuente: INE, Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Elaboración propia.

Tabla 7.2. Bajas por caducidad [3] y emigraciones al extranjero de población extranjera en España por principales nacionalidades, 2006-2007 [4]

	2007			2006		
	Total	Bajas por caducidad	Emigraciones al extranjero	Total	Bajas por caducidad	Emigraciones al extranjero
Marruecos	31.568	24.396	7.172	15.318	8.245	7.073
Ecuador	15.738	13.549	2.189	6.762	3.200	3.562
Argentina	11.387	9.588	1.799	4.765	2.686	2.079
Colombia	10.968	9.203	1.765	5.014	2.746	2.268
Bolivia	12.252	7.407	4.845	6.336	2.754	3.582
Brasil	9.013	6.663	2.350	3.873	2.038	1.835
China	8.941	6.207	2.734	6.775	3.419	3.356
Pakistán	6.131	2.914	3.217	5.497	1.075	4.422
Perú	4.875	3.938	937	3.064	1.745	1.319
Rumanía	8.050	—	—	16.446	9.516	6.930
México	4.105	3.636	469	1.687	1.090	597
Venezuela	4.103	3.200	903	2.115	1.084	1.031
Chile	4.000	3.135	865	2.072	975	1.097
Ucrania	3.737	2.985	752	1.771	1.054	717
Resto	64.106	37.864	26.242	34.912	12.432	22.480
Total	198.974	134.685	64.289	120.254	56.602	63.652

Fuente: Estadística de Variaciones Residenciales (EVR). Instituto Nacional de Estadística (INE). Elaboración propia.

El volumen de salidas de emigrantes extranjeros durante los últimos dos años no resulta insignificante estadísticamente para la evolución de la inmigración en España. Mas aún cuando se ha producido durante un bienio en el que la crisis de empleo no asomaba. El hecho es que más de 60.000 extranjeros salieron cada año del territorio nacional. En ese mismo periodo de tiempo casi 200.000 inmigrantes causaron baja por no renovar la inscripción en el padrón municipal sin que sepamos si han salido del país o recaído en la irregularidad. Esperemos a ver qué ha pasado con las caducidades y emigraciones al extranjero durante 2008 con el desplome de la construcción y su derrama por los servicios.

De nuestra historia de retornos algo se puede aprender (Berger y Mohr, 2002). Ignoramos si serán los exitosos o los recién llegados los que decidan marcharse. Mi hipótesis es que resulta menos probable que regresen o reemigren hacia otros lares los que sienten que han fracasado en su empeño pese a llevar ya un tiempo viviendo aquí. Los inmigrantes estables y con derechos acumulados pero sin grandes resultados que ofrecer no van a volver para mostrar su pobre bagaje ante los suyos. Quizá reemigren hacia otros países, los más recientes. En resumen, las dimensiones del retorno no van a ser, probablemente, las pretendidas por los poderes públicos

[3]
La entrada en la UE a partir del 1 de enero de 2007 de Rumanía y Bulgaria provoca la consideración de sus ciudadanos como residentes comunitarios y los exime de procesos como las «bajas por caducidad» en el Padrón Municipal de Habitantes.

[4]
Nota metodológica del INE en relación con la comparabilidad con el Padrón Municipal de Habitantes:

«La modificación legislativa introducida en la Ley de Bases por la Ley Orgánica 14/2003 de extranjería establece que los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente (ENCSARP) tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años. En caso de no llevarse a cabo tal renovación los Ayuntamientos deben declarar la caducidad de la inscripción.
El procedimiento anterior se aplicó por primera vez a todas las inscripciones de ENCSARP que llevaban más de dos años registradas en los Padrones municipales en diciembre de 2005, declarándose la mayoría de las bajas por caducidad durante el año 2006.
Estas bajas no se han incluido en la EVR2006 como salidas al extranjero, por considerarse un "ajuste del registro" para las que no hay constancia de la fecha real de salida, habiéndose incorporado únicamente las correspondientes a inscripciones que caducaban durante el año 2006. Sin embargo las primeras también han tenido repercusión sobre la cifra de población a 1 de enero de 2007.
Por lo que se refiere a ENCSARP no renovados para los que todavía no se ha declarado la baja por caducidad por parte del Ayuntamiento, no se contabilizan en las cifras de población a 1 de enero y, sin embargo, no se consideran como salidas en la EVR».

en cuanto a perfil y volumen. Tampoco es sencillo articular una norma jurídica al respecto. Es probable que el anuncio por parte del gobierno español de articular una política de retorno tenga más repercusión simbólica entre los españoles y más capacidad de disuadir a los potenciales inmigrantes que un impacto cuantitativo y selectivo entre los candidatos reales. Naturalmente, esto son conjeturas y reflexiones que están apoyadas en evidencia anecdótica, pues aún no ha habido tiempo para evaluar dicha política.

El resumen de estos datos y argumentos es que los inmigrantes no son mano de obra ajustable porque no sabemos cuál va a ser la dimensión ni la composición de aquellos que se van a ir. Tampoco es fácil anticipar el volumen y perfil de los trabajadores que se van a necesitar y menos aún de los que finalmente van a entrar y se van a quedar. La competencia entre los países de inmigración por la mano de obra mediana y de baja calificación es un hecho. Dada esa competencia internacional puede ser bien distinto el perfil y la cantidad de los trabajadores inmigrantes que se quiere que vengan, los que lo realmente lo hacen y los que, por último, se quedan y arraigan. Si la selección de los inmigrantes es difícil de realizar, no lo es menos su acomodo, donde entran ingredientes de imposible pronóstico. En definitiva, la ingeniería laboral supone un manejo limitado de la inmigración.

El otro cabo que cabe atar, además de las 120.000 salidas que se han producido por su propia voluntad y del futuro que espera a las incentivadas por la política del gobierno, es el de las marchas obligadas. Se trata de emigraciones forzadas tales como son las repatriaciones (expulsiones, devoluciones, retornos y readmisiones) (Tabla 7.3) que juntas suman muchos miles, hasta rondar o superar las 100.000 durante los últimos cinco años. El conjunto de estas salidas se computa bajo el título de repatriaciones y se reparten entre lo que denomino una política de control exterior y otra acción de control interno.

Tabla 7.3. Evolución del número de repatriaciones (retornos, readmisiones, expulsiones y devoluciones) efectuadas en España, 2000-2007

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Retornos	24.370	19.332	15.258	11.280	14.750	11.698	8.881	6.181
Readmisiones	10.009	48.117	52.017	83.431	51.413	38.993	11.311	9.249
Expulsiones	9.538	11.373	11.002	13.296	14.104	12.159	3.817	1.226
Devoluciones	16.166	21.652	14.466	13.136	13.684	14.275	22.984	22.716
Total repatriaciones	60.083	97.715	92.638	121.121	93.951	77.125	46.993	39.372

Fuente: Ministerio del Interior, Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI). Elaboración propia.

La conclusión y la respuesta inicial y parcial al primer interrogante es que los inmigrantes son más que brazos y manos para trabajar. Seres humanos que atesoran conocimientos, actitudes y aspiraciones. Tienen proyectos de vida y el proyecto migratorio es una parte del conjunto. La inmigración se puede definir como el movimiento de los que tienen capacidades pero no ven expectativas si se quedan quietos. Los inmigrantes piensan que las oportunidades que se les brindan en el país donde han nacido no están a la altura de sus aptitudes ni de sus ambiciones.

La inmigración es el impulso que toman los que no se conforman, los que no se resignan a su mala suerte. Han calculado que aquí o en otro lugar pueden hacer realidad sus proyectos de vida y desarrollar sus energías innovadoras y productivas. Y su proyecto es meditado tanto en la salida como a la hora del retorno. El cálculo en la satisfacción de las expectativas supera la duración de un ciclo de la economía. En la bonanza ha habido emigraciones y en la crisis habrá inmigración. El volumen y la composición sociodemográfica de unas y otras es lo que habremos de examinar. La política migratoria española entra en una nueva fase, pero ya sabe lo difícil que es regular los flujos de entrada y salida durante un largo ciclo de prosperidad económica. En definitiva, pronosticar las intenciones de arraigo y retorno de los inmigrantes es aún mas complejo que anticipar las demandas de mano de obra.

2.4. Naturaleza, carácter y composición de los inmigrantes

Vamos a desplegar dos argumentos que avalan la naturaleza y creciente diversidad del panorama inmigratorio (Martin, 1997). En primer lugar se presentan los datos que confirman la naturaleza mayoritariamente exógena y laboral del grueso de la inmigración. En segundo término se proclaman las cifras del reagrupamiento familiar y de los menores extranjeros que entran en las escuelas como prueba del arraigo de una parte significativa de la población extranjera.

La naturaleza de los flujos ya se ha dicho que ha sido mayoritariamente de mano de obra. Eso se aprecia en el crecimiento de las altas y afiliaciones a la Seguridad Social, que ya superan los dos millones. En la estimación que hace la EPA de trabajadores extranjeros ocupados (tres millones y dos de ellos no comunitarios) y en la progresión cuantitativa de las masivas regularizaciones de trabajadores indocumentados, que arrancaron con poco más de 100.000 en 1991 y han superado el medio millón en 2005. También, aunque sea por la vía indirecta, en el rejuvenecimiento por edad de la inmigración empadronada: el 20% de los cinco millones de inmigrantes no ha cumplido los veinte años. Todos estos datos se extraen de las fuentes y registros administrativos que elabora la Administración General del Estado en sus niveles más centrales.

Los datos secundarios de raíz demográfica apuntan en esa misma dirección, a saber: el crecimiento de la población extranjera en España es sobre todo de *carácter exógeno*. Asistimos a una fase de crecimiento de la inmigración por la vía del saldo migratorio. El saldo vegetativo (nacidos menos fallecidos) es responsable del 20% del crecimiento total de la población extranjera. La hegemonía del exterior en el aumento denota un ciclo en el que predomina la llegada sobre el arraigo. Dicho de otro modo: los que nacen y se establecen quedan tapados y subvalorados debido al volumen de los que llegan. Domina la «ajenidad» sobre el asentamiento y prevalece la extranjería sobre la naturalización. Eso no nos debe incapacitar para reconocer la importancia cuantitativa del aporte inmigrante al crecimiento natural, al arraigo familiar y al aumento de los inmigrantes naturalizados.

La caracterización laboral y exógena del grueso de la inmigración extranjera se corrobora también a través de otras fuentes de producción de datos primarios. En varias encuestas de distinto alcance y ámbito geográfico se confirma el flujo exterior y la naturaleza fundamentalmente laboral de la inmigración hacia España. En esas mismas fuentes se aprecia también el carácter duradero y el asiento de la población de origen exterior. Este país se ha convertido en un espacio de destino y sólo secundariamente de paso o tránsito hacia otras naciones de la UE. Ese resultado se ha cimentado en una inmigración que trabaja como mano de obra en ocupaciones vulnerables y secundarias. En España, la mayoría de los trabajadores inmigrantes sobresalen por su contratación temporal, si bien una buena porción de ellos tiene un proyecto migratorio de asentamiento duradero y una voluntad de arraigo permanente. Resulta paradójico, pero así discurre la vida de mucha gente también en las sociedades globales, desiguales y complejas.

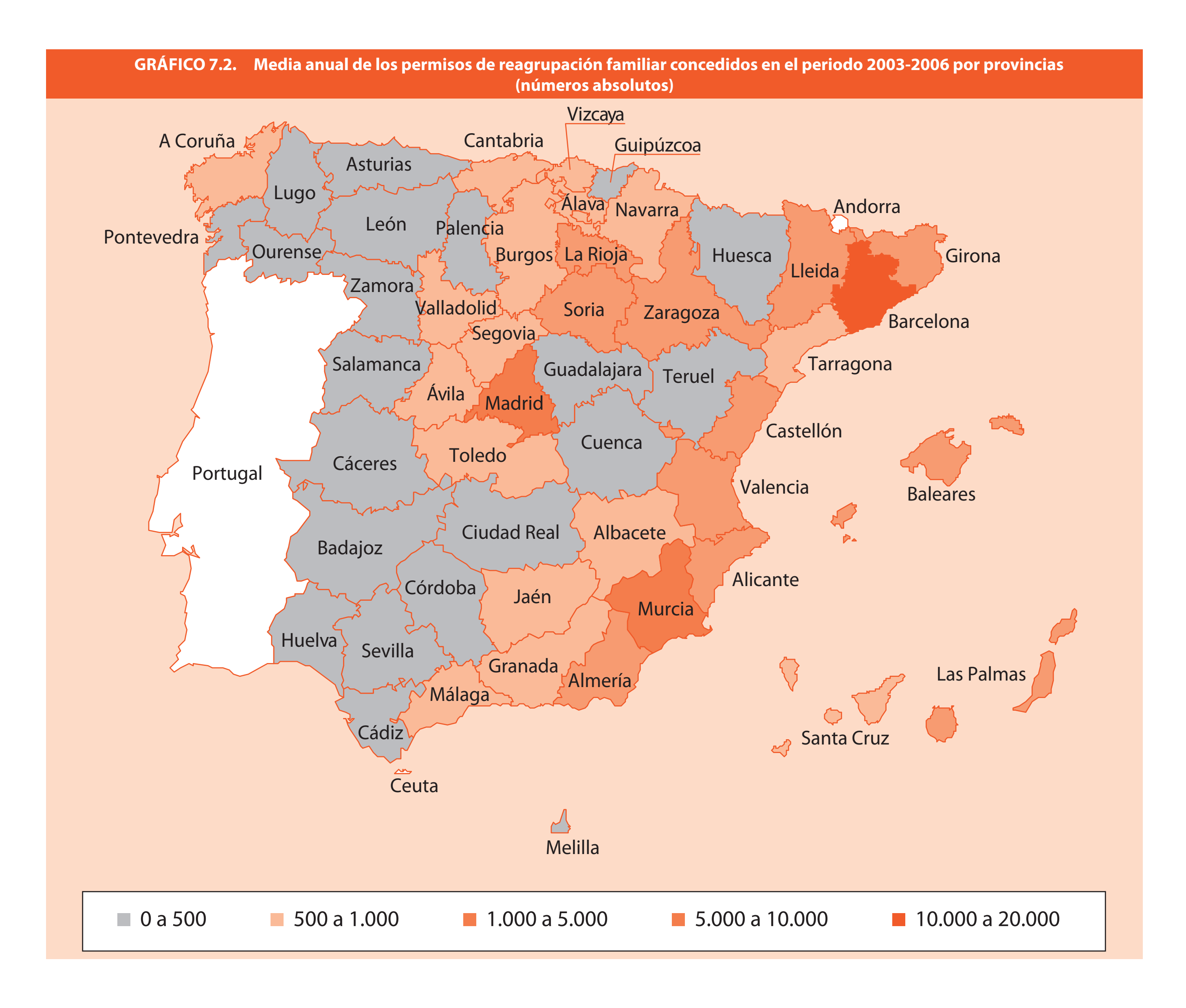
La atracción que se ejerce sobre ellos es directa y se debe a las oportunidades de empleo y al modelo de bienestar social más que a la calidad de la ocupación o a la necesidad que tienen los que vienen de fuera de huir de la miseria. No quieren quedar atrapados en el círculo de la pobreza, que se dirige hacia ellos. Los datos de encuesta aseguran que la mayoría de los inmigrantes que vienen a España no viven en la pobreza ni en el desempleo, pero huyen de su proximidad y de su insaciable extensión. Los inmigrantes que acuden al mercado de trabajo español tienen aspiraciones y capacidades para alcanzar un nivel de vida mejor. Se ven y se sienten capaces de ganar más, obtener y asegurar una mejor calidad de vida. Piensan que en España sus expectativas se pueden cumplir y se pueden mantener. En otras palabras, los trabajadores extranjeros eligen España como destino porque la encuentran accesible, su economía sumergida les acoge en primera instancia y luego se convierte en un prometedor país de instalación.

Esa explicación de las razones de la inmigración hacia España no es la única que se puede

hacer con la evidencia empírica disponible. Los datos indican con cierta claridad que el destino español se elige también debido a las dificultades de entrar en otros países de acogida, la permeabilidad de las fronteras y el menor control interior. Todo ello juega a favor de la decisión que toman los inmigrantes de venir aquí, pero en dosis diferentes según cuál sea su procedencia continental. Así, junto a la fuerza del mercado y la porosidad fronteriza, destacan otros tres factores que explican el origen geográfico y la dimensión de los flujos, a saber: los vínculos históricos y comerciales, la proximidad cultural y las redes de seguridad.

Hemos respondido a la primera cuestión, aunque tanto el volumen exógeno como el perfil laboral pueden variar en los próximos tiempos. En las ciencias sociales no hay hallazgos que duren cien años, ni realidades inmodificables. Cada año que pasa se acumula la evidencia sobre el discurrir de otros flujos que van tomando cuerpo y que responden en sus inicios a motivos no inmediata ni directamente laborales. Eso ocurre de modo señero con el reagrupamiento familiar y su secuela de menores escolarizados, sin olvidar a los solicitantes de asilo y a los universitarios e investigadores. La composición y continuidad de estos flujos suscitaba dudas a

GRÁFICO 7.2. Media anual de los permisos de reagrupación familiar concedidos en el periodo 2003-2006 por provincias (números absolutos)



finales del siglo pasado. ¿Aumentaría su envergadura con el tiempo y las circunstancias?

En 2008 ya sabemos que los permisos anuales a título de reagrupamiento familiar se han cuadruplicado en cuatro años. Se concedieron 33.000 en 2003 y 128.000 en 2007. *La composición hogareña de la inmigración* ha transitado desde los «solos» que venían a trabajar, a las «familias» (cónyuges e hijos) que vienen a mejorar su nivel de vida. Es el tránsito desde la necesidad del individuo al bienestar del grupo primario. Dos datos serán suficientes para mostrar este giro sustancial. La evolución al alza de los permisos de reagrupación familiar (Gráfico 7.2) y de los menores escolarizados. El sentido común nos enseña que cuando viene la familia y los hijos van al colegio, no se piensa en una migración temporal sino en el arraigo.

Los familiares que han aparecido en España con este título suman 300.000 permisos en los cuatro últimos años y la tendencia es creciente. Este dato viene a mostrar las virtudes y limitaciones de nuestro modelo migratorio. Se va flexibilizando al admitir su carácter mixto de trabajo y arraigo, pero aún se resiente en demasía de la irregularidad en los ingresos por falta de realismo y de convicción. Es necesario un acuerdo político sobre el carácter mixto del modelo migratorio con el fin de arbitrar una política adecuada y eficaz que evite que los familiares entren como turistas y se instalen irregularmente. También crece el volumen de investigadores y universitarios que supera los 35.000 anuales y se mantiene en un discreto rango el flujo de asilados y refugiados. Cabe añadir que el volumen de las corrientes no laborales se mantiene o crece y, como acabamos de ver, aparecen movimientos imprevistos: los retornos y los menores no acompañados. En definitiva, la respuesta a la naturaleza dominante de la inmigración es que incluso la directamente vinculada al empleo, se ha diversificado por lo que hace a sus motivos.

El hecho que cabe resaltar es que estamos doblando el cabo en nuestra experiencia como país de inmigración. Desde considerar la inmigración como un asunto exógeno hasta verla y analizarla, en una mayor medida, como población propia que es parte de la estructura de España. Hemos de tener en cuenta que, cada año, se españolizan o naturalizan miles de extranjeros. Más de 62.000 en 2006 y la cifra se ha multiplicado por tres en los últimos cuatro años. Nacen anualmente más de 80.000 niños de madre extranjera y ya suman 700.000 los menores extranjeros en las escuelas. Agregue el lector los hijos de madre naturalizada y los debidos a la unión de un padre extranjero con una madre española y tendrán un horizonte más amplio y cabal de lo mucho que ha cambiado España en los ocho últimos años.

En relación con los menores extranjeros que se han escolarizado, los datos muestran su concentración en la escuela pública. Claro que, como nos recuerda Terrén (2008) [5], concentración no equivale a *guetto*, ni tampoco el despliegue de dos vías educativas significa segregación. Lo que aísla y hunde al niño es la degradación de su entorno urbano, el pesimismo familiar y la descapitalización de la escuela. Los alumnos extranjeros se han multiplicado por siete entre el curso 1999-2000 y el 2007-2008, pasando de 100.000 a 700.000 en números redondos (Tabla 7.4). Con su entrada en el sistema educativo español se rompen tres lustros de disminución del alumnado como resultado de la caída de la natalidad.

Cabe subrayar ahora lo que señalamos al observar la evolución de los tipos de permisos según su duración, a saber: la inmigración ha elegido a España como destino y ha llegado para instalarse permanentemente al menos en la mitad de los casos. Hay razones para explicar esa desventaja inicial de los alumnos inmigrantes. Llegan a edad tardía y a curso iniciado, muchos comprenden el idioma a duras penas y las familias trabajan hasta la extenuación y no pueden vigilar el cumplimiento de las tareas escolares ni seguir la marcha de los hijos acudiendo a las reuniones de padres. No es la desmotivación familiar sino la carencia de tiempo y de condiciones. El caso es que los resultados en general no son buenos. Aparecen, sin embargo, cuatro datos esperanzadores, a saber: mayoría latinoamericana y europea, tamaño familiar reducido, inserción escolar a edades tempranas y menor diversidad de la imaginada. Todos ellos constituyen pilares sólidos para neutralizar los hándicaps.

[5]
«La integración educativa de los hijos de familias inmigradas». Documento de trabajo para el Informe FOESSA 2008.
www.foessa.es en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

Tabla 7.4. Evolución del alumnado extranjero no universitario por continente de nacionalidad, 1997-98/2007-08

	2007-08	2006-07	2005-06	2004-05	2003-04	2002-03	2001-02	2000-01	1999-00	1998-99	1997-98
Europa	202.658	171.752	143.412	119.850	100.281	77.601	54.373	43.215	36.240	28.044	25.824
Unión Europea*	176.687	77.051	70.746	62.424	56.196	46.756	38.120	33.519	29.543	23.523	22.036
Resto de Europa	25.971	94.701	72.666	57.426	44.085	30.845	16.253	9.696	6.697	4.521	3.788
África	135.086	118.454	103.956	88.263	75.923	60.613	48.873	38.876	31.899	24.219	21.379
América del Norte	6.609	6.028	5.672	5.063	4.712	3.972	3.652	2.826	2.401	1.939	2.134
América Central	25.328	21.292	19.138	17.626	15.311	13.171	10.724	8.802	6.762	4.891	4.123
América del Sur	291.258	259.935	231.087	206.127	186.759	136.204	76.475	37.684	21.037	14.475	12.292
Asia	33.064	28.626	26.170	22.589	18.248	14.887	12.205	10.237	8.732	6.842	6.332
Oceanía	325	309	278	244	231	188	169	134	145	103	107
NC	862	1.644	1.241	756	652	515	641	142	87	74	144
Total	695.190	608.040	530.954	460.518	402.117	307.151	207.112	141.916	107.303	80.587	72.335

* A partir del curso 2004-05 se incluyen los 10 nuevos países miembros, que en cursos anteriores están recogidos en «Resto de Europa». Y a partir del curso 2007-08 se incluye a Bulgaria y Rumanía como alumnado comunitario (UE-27)

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no Universitarias, Ministerio de Educación y Ciencia (Cursos 1995-96 al 2007-08). Los datos del curso 2007-08 son provisionales. Elaboración propia.

La presencia mayoritaria de menores latinoamericanos y de la educación primaria (43% del total en ambas rúbricas) suaviza los costes sociales de la integración y a la par presenta el reto del éxito educativo y de la posterior movilidad social de los niños que se habrán formado en España. En efecto, el dominio de la lengua será un obstáculo menor y la temprana inserción educativa también supone una ventaja de cara a su integración escolar (Tabla 7.5). El desafío es engrasar las instituciones educativas y el ascensor social. De no hacerlo, el escenario que se abre es el de un doble fracaso (educativo y ocupacional) y sus resultados han quedado patentes en los barrios franceses con la desesperada reacción de los hijos de la inmigración. Es ahora cuando hay que atajar la transmisión generacional de la exclusión.

No todo está resuelto con estos cuatro datos globales, pero tampoco se puede negar que, en su conjunto, resultan favorables para prolongar su permanencia en el sistema educativo. Dominio suficiente del idioma, pocos hermanos, entrada a tiempo y tan sólo tres o cuatro nacionalidades que conforman la gran mayoría de los alumnos extranjeros. Faltan las otras condiciones, las que atañen a las instituciones y a la organización del centro: implicar a las familias en la marcha de la escuela, valorar a los profesores de apoyo y no regatear esfuerzos materiales para dotar a las escuelas en las zonas desfavorecidas, que es donde se concentran los inmigrantes y de donde huyen los autóctonos

Resumiendo, estamos en presencia de hombres y mujeres «nacidos fuera» (inmigrantes) que han generado, a los pocos años de entrar, una realidad más equilibrada y compleja. Una realidad que cambia el concepto de inmigrante por el más sólido y abarcador de habitante. Mujeres y hombres que han transitado desde la inmigración como flujo que corre de un lugar a otro hacia la figura de la población como raíz y stock que se empadrona y se censa en el destino. Primero se visten de trabajadores que vienen y viven un tiempo solitarios y ajenos, pero enseguida pasan a constituir familias compuestas que buscan y demandan su sitio en todos los ámbitos de la vida social. El resultado es que es distinto ver la inmigración como solución para rellenar un agujero de trabajadores manuales que escasean en una buena coyuntura económica, a pensar en familias con proyectos y energías que integran la estructura demográfica y social. Una cosa son inmigrantes y otra habitantes en situación de desventaja y vulnerabilidad porque, siendo así, la integración no es una tarea de coyuntura.

2.5 Dimensión y segmentación político- jurídica

2.5.1. Dimensión

La dimensión de la población extranjera a principios de 2008 se encuentra en los siguientes órdenes de magnitud según cuál sea la fuente de información y el momento de la medición (Tabla 7.6). El Padrón Municipal de Habitantes y la Encuesta de la Población Activa (EPA) estiman alrededor de cinco millones en total y los extracomunitarios suman casi tres millones y medio. El registro de residentes es el que ofrece una cifra más baja que ronda (agregando los permisos en trámites de renovación) los 4.250.000 extranjeros, con dos millones y medio de inmigrantes no comunitarios. Resumiendo: entre el 11% y el 9% de los habitantes de España.

La mitad de los inmigrantes son mujeres, tanto según la EPA como el Padrón, mientras que el registro de residentes da una diferencia de nueve puntos porcentuales a favor de los hombres (54% frente al 46%). Esta desigual talla de la inmigración femenina apunta una feminización de la irregularidad y con ella una mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. De ello se hablará con más detalle en el apartado laboral. Todas las fuentes de información estadística dicen que los europeos suman más del 40%, los americanos alrededor de un tercio (excepto la EPA, que los eleva al 40%) y los africanos ron-

Tabla 7.5. Evolución porcentual del alumnado extranjero no universitario por curso y ciclo formativo, 1996-97/2007-08*

	2007-08	2006-07	2005-06	2004-05	2003-04	2002-03	2001-02	2000-01	1999-00	1998-99	1997-98	Incremento 06-07 al 07-08
E. Infantil/ Preescolar	118.007	104.014	94.162	85.834	78.986	60.042	39.048	24.571	17.148	12.387	12.260	13
E. Primaria (1)	292.457	261.583	228.842	199.023	174.722	132.453	87.685	59.386	43.943	34.017	34.923	12
E. Especial	2.760	2.393	1.863	1.588	1.331	965	560	428	330	178	235	15
ESO	197.184	168.824	146.966	124.878	107.533	80.286	55.246	38.163	29.644	22.558	15.167	17
Bachilleratos	27.181	25.382	21.936	19.202	15.520	12.099	8.605	7.066	6.235	6.295	6.711	7
FP	27.547	29.364	24.398	19.411	14.682	10.467	6.728	4.574	3.640	2.648	2.855	-6
Otras	25.466	16.480	12.787	10.582	9.343	6.656	5.824	4.668	3.586	0	0	55
No consta	4.588	0	0	0	0	4183	3416	3.060	2.777	2.504	184	—
Total	695.190	608.040	530.954	460.518	402.117	307.151	207.112	141.916	107.303	80.587	72.335	14

* A partir del curso 2004-05 se incluyen los 10 nuevos países miembros, que en cursos anteriores están recogidos en «Resto de Europa». Y a partir del curso 2007-2008 se incluye a Bulgaria y Rumanía como alumnado comunitario (UE-27)

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no Universitarias, Ministerio de Educación y Ciencia (cursos 1995-96 al 2007-08). Los datos del curso 2007-08 son provisionales. Elaboración propia.

Tabla 7.6. Evolución de las cifras de población extranjera o inmigrante según distintas fuentes estadísticas y registros administrativos, 2005-2008 (en miles)

	EPA		Padrón		Residentes	
	Total	Extracomunitarios	Total	Extracomunitarios	Total	Extracomunitarios
2008	5.010	3.470	5.220	3.125	3.980	2.360
2007	4.410	3.100	4.520	2.810	3.020	2.100
2006	3.780	3.210	4.140	3.225	2.740	1.960
2005	3.160	2.650	3.730	2.960	1.980	1.305

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa (I trimestre); INE, Padrón Municipal de Habitantes (1 de enero); MTAS, Anuario Estadístico de Inmigración (permisos de residencia en vigor a 31 de diciembre). Elaboración propia.

dan el 20%. Respecto de la última década del siglo anterior y en lo que va del siglo xxi, la inmigración en España se ha latinoamericanizado y europeizado. Esa evolución ha sido querida y procurada mediante la acción política.

Las estimaciones de los indocumentados extracomunitarios oscilan entre medio millón y setecientos mil. La EPA estima más inmigrantes extracomunitarios que el Padrón, y lógicamente, muchos más que el registro de residentes. Se puede conjeturar acerca de los motivos de ese exceso, pero ante la duda lo más razonable es quedarse con la diferencia entre el Padrón y el registro de residencias corrigiendo las omisiones y cómputos indebidos de uno y otro registro administrativo.

La cruz de la inmigración de mano de obra es la irregularidad. Ese ha sido y aún continúa siendo el modo y modelo dominante en la inserción laboral de la inmigración extranjera en España. Lo confirman los datos secundarios que obran en poder de la Administración del Estado y lo corroboran las encuestas y pesquisas de carácter primario (Tezanos y Díaz, 2008). Si se cotejan las Altas de la Seguridad Social y los ocupados que capta la EPA, el cálculo de trabajadores extracomunitarios en situación irregular ronda los 400.000.

2.5.2. La composición sociodemográfica y la antigüedad de residencia

En los últimos cinco años tanto la población inmigrante como la nativa se han masculinizado. Han evolucionado a la par y en la misma dirección (Tabla 7.7). El fortalecimiento masculino en el total de la población se refleja en el aumento de dos puntos porcentuales entre los inmigrantes y un 1% en el caso de los españoles. El resultado final que resume el índice de incidencia evidencia un equilibrio en la distribución por sexos entre nativos e inmigrantes: mitad hombres y mitad mujeres.

Los datos muestran que en los últimos quince años ha disminuido un 2,5% el peso de las mujeres foráneas. Durante toda la década de los noventa del siglo xx, la proporción de mujeres inmigrantes superaba en cinco puntos a la de los hombres. Se podría pensar y no sin motivo que en el crecimiento del empleo en los últimos años ha aumentado la demanda de trabajadores inmigrantes varones. Un modelo económico fundado en la construcción requiere trabajadores masculinos. Pero no es menos cierto que la restauración y los servicios personales menos calificados también han crecido y es un nicho laboral donde se agolpan las mujeres inmigrantes.

En las bonanzas llegan trabajadores «solos» y en las crisis se quedan las familias. Los malos momentos se resisten mejor al abrigo del grupo familiar, mientras que a la llamada urgente del trabajo se puede acudir más rápido y libre cuando se está solo. Esa sería la formulación en sus términos más simples.

Ocurre, sin embargo, que el grueso de esa disminución en el peso de las mujeres respecto del total de la población inmigrante se ha producido durante los últimos seis años. No disminuyó la proporción de mujeres entre 1997 y 2001 cuando la actividad económica también crecía a muy buen ritmo. Así que la explicación de la composición por sexo de la inmigración no se puede reducir a la coyuntura y momento que vive la economía. Los procesos sociales tienen su dinámica propia y guardan celosamente una cierta autonomía. Las personas trabajan para vivir y el discurrir de la vida genera costumbres, inercias y conductas. Claro que los comportamientos tienen en cuenta el momento económico, pero una vez que se despliegan lo rebasan en el tiempo. Los inmigrantes reaccionan pero no se doblegan ante los infortunios del empleo.

La interpretación de esta evolución tiene una doble dimensión de flujo y de instalación: en época de crecimiento intensivo, la economía española atrae a más hombres que mujeres, pero cuando la bonanza se prolonga, entonces la reagrupación se produce y el equilibrio se alcanza. Los hombres hacen venir a sus cónyuges y las mujeres pioneras también forman familia o la reagrupan. La pregunta que cabe hacerse ante la crisis actual es la de si retornarán o reemigrarán más los varones que están solos o las mujeres

Tabla 7.7. Distribución de las características de la población inmigrante total y de la población nacional total (mayor de 15 años)

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-07	1997-01	1992-96	2003-2007	1997-01	1992-96	2003-07	1997-01	1992-96
Sexo									
Varón	49,8	47,1	47,4	49,3	48,2	48,2	1,0	1,0	1,0
Mujer	50,2	52,9	52,6	50,7	51,8	51,8	1,0	1,0	1,0
Estado civil				0,0					
Soltero	38,7	34,5	33,3	30,9	31,5	31,2	1,3	1,1	1,1
Casado	54,4	59	59,2	57,9	58,3	59,2	0,9	1,0	1,0
Otro	6,9	6,5	7,5	11,2	10,2	9,7	0,6	0,6	0,8
Posición familiar									
Persona de referencia	33,7	33,8	34,1	35,5	39,1	38	0,9	0,9	0,9
Cónyuge	25,5	29,7	29,9	24,5	28,3	28,4	1,0	1,0	1,1
Hijo/a	19,3	10,7	12,6	34,2	27	27,3	0,6	0,4	0,5
Otro	21,5	25,9	23,4	5,8	5,5	6,3	3,7	4,7	3,7
Grupo de edad									
16-24	16,8	16,7	18,8	10,8	17,2	19	1,6	1,0	1,0
25-34	34,6	36,4	36,5	15,9	17,1	17,5	2,2	2,1	2,1
35-49	29,82	35,7	29,7	22,4	24,2	23,2	1,3	1,5	1,3
Más de 50	8,08	11,2	15	34,8	41,5	40,3	0,2	0,3	0,4
Estudios									
Sin estudios	9,0	16,3	14	11,6	17,1	19,3	0,8	1,0	0,7
Primarios	20,4	22,5	25,4	24,7	29,4	34,7	0,8	0,8	0,7
Secundarios	52,6	44,1	42	43,8	42,2	37,4	1,2	1,0	1,1
Superiores	18,0	17	18,5	20,0	11,2	8,6	0,9	1,5	2,2
Años de residencia									
Menos 1 año	9,8	11	9,7						
1-4 años	53,0	35	37						
5-9 años	26,5	28,9	21,4						
10-14 años	6,5	12,6	15,7						
15 + años	4,1	12,5	16,2						

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

que se encuentran en la misma situación. El impacto de la crisis alterará en uno u otro sentido el equilibrio por sexos.

Espero que este reparto equilibrado sorprenda al lector que hubiera imaginado una inmigración no comunitaria mayoritariamente masculina. Otros estarían convencidos del predominio de las mujeres extranjeras. Las miradas se forman según cuál sea el medio de formación e información del lector y en qué geografía haya construido su «imagen de la inmigración». Ciudades y barrios de mayoría latinoamericana, magrebí o europea. Hay otros registros administrativos que reflejan un cierto predominio masculino entre la población extranjera que no supera los tres puntos porcentuales. Las fuentes estadísticas, por su naturaleza, captan distintas fotografías.

Si nos dejamos llevar por la explicación de la inmigración como fiel reflejo de la demanda laboral atribuiremos cualquier modificación de su fisonomía a los avatares y demandas del mercado. Ignorando la dinámica propia y la relativa autonomía de la inmigración como proceso social. En lo que respecta a la distribución según el *estado civil,* parece que cuando *la economía crece*

aumenta el peso de los solteros. Ha disminuido un 5% la proporción de casados en los últimos seis años. Esa sería una explicación insuficiente que atribuye los cambios en el reparto según estado civil a la marcha del empleo. La interpretación de la inmigración como población se empobrece reduciéndola a mano de obra. Una explicación complementaria es que no se redujo la proporción de casados sólo a cuenta del crecimiento de la economía, sino también por el aumento del arraigo familiar y la llegada de los hijos. Estos han llegado en gran medida en los últimos siete años, como vimos en el aumento del alumnado. Refuerza el argumento el hecho de que la proporción de casados se mantuvo a lo largo de la última década del siglo XX y los primeros años del nuevo siglo con coyunturas económicas distintas.

En ese periodo seis de cada diez inmigrantes estaban casados y un tercio solteros. Mientras que en la actualidad alrededor de cuatro de cada diez inmigrantes, están solteros y poco más de la mitad casados. Ha aumentado la incidencia de los solteros y ha disminuido ligeramente o se ha mantenido la de los separados, divorciados y viudos. En otras palabras, se ha fortalecido la familia nuclear entre los inmigrantes, lo que repercute en la reducción de su fragilidad afectiva y de su dependencia. Es un buen dato ante la crisis (sobre todo cuando se carece de protección social o la principal se basa en la malla familiar). Se trata de una evolución contraria a la que se registra entre los nacionales, puesto que aumentan los dependientes y separados por el envejecimiento y por rupturas familiares. Entre los españoles crecen los aislados dependientes (viudas) y los hogares fragmentados y rotos (divorciados y separados).

Se ha dado un doble proceso de inmigración y arraigo: instalación del núcleo familiar y atracción de mano de obra. Vienen los hijos jóvenes y llegan también jóvenes trabajadores. En la composición de los hogares que refleja la *posición familiar sigue predominando* la persona principal. El peso de la persona de referencia no ha variado en quince años. Lo que sí que aumenta es la proporción de hijos en los hogares y disminuye la de los miembros del hogar con un parentesco alejado o inexistente. Estos cambios indican que los hogares se familiarizan y se completan, por así decirlo. Vienen hijos y disminuyen los parientes lejanos. La evolución de los hogares españoles sigue la misma senda por motivos distintos. Entre los españoles lo que más ha crecido en los últimos años ha sido el peso de los hijos en el hogar hasta igualar al «cabeza de familia», mientras que disminuye el de los cónyuges y el de los principales. El crecimiento económico no se ha traducido en una salida de los hijos del hogar, por el contrario la ruptura y fragmentación de los hogares agranda su figura.

En la distribución de los inmigrantes según grupos de edad, lo que más resalta son los adolescentes y jóvenes entre 16 y 35 años: un rejuvenecimiento de la inmigración en edad activa. En la comparación entre inmigrantes y españoles sobresalen los tres grupos centralmente activos, es decir, entre 16 y 50 años. Se trata de una población joven y activa en donde escasean los mayores de 50 años. Una población volcada en la actividad. Más de un tercio de los españoles supera los 50 años, frente al 8% de los inmigrantes, mientras que la mitad de los foráneos no ha cumplido los 35 años, doblando la proporción de los nacionales. La proporción de inmigrantes jóvenes duplica la de los españoles y, en cambio, estos cuadriplican el peso de los inmigrantes de edades maduras.

Esta población inmigrante de países terceros en su mayor parte ha venido hace poco tiempo. Más de la mitad no ha cumplido un lustro de vida en España y uno de cada cuatro lleva instalado entre cinco y diez años. En su mayoría están recién llegados y sólo uno de cada diez hace más de diez años que vive aquí. Esta lectura retrata lo que ha sido la década de la transición migratoria en España. Caracterizada por unas corrientes de gran envergadura que no han tenido parangón en nuestra historia como país de emigración. Nunca desde que tenemos datos fehacientes se habían registrado tasas migratorias de tanta intensidad. No cuando los españoles emigramos a América ni tampoco en los años de mayor emigración a Europa.

La otra lectura de los datos es la del arraigo. Si calificamos de permanentes a los inmigrantes que llevan más de cinco años residiendo en España, tenemos un 37% del total. Sumarían alrededor de un millón y medio de los más de

cuatro millones que estima la EPA. La proporción, como enseguida se verá, calca el peso de los permisos permanentes de residencia y el volumen absoluto no se aleja demasiado si se tiene en cuenta que en la encuesta se incluye a los rumanos y búlgaros. Además, es razonable sumar las residencias renovadas por segunda vez, una buena parte de las cuales ha necesitado más de cinco años de estancia para llegar hasta ahí. A la vista de los datos, recordemos la cuestión: ¿retornarán algunos de estos permanentes o huirán los recién llegados? La apuesta es que saldrán pocos en un principio y si la crisis se prolonga seran más bien aquellos que pueden maniobrar con lo ganado.

Esa reciente instalación repercute en la escasez de experiencias de malos tiempos y en la endeblez de los derechos acumulados por los inmigrantes. En una frase, acrecienta su riesgo de exclusión. Resalta su vulnerabilidad para enfrentarse a la crisis. Su reacción no se puede anticipar y dependerá tanto de la situación en los respectivos países de origen como de la percepción que los inmigrantes se formen acerca de la duración y profundidad de esta crisis. La fortaleza y la resistencia de los inmigrantes es una cuestión de carácter y de proyecto migratorio, pero también está en relación con las capacidades individuales y grupales atesoradas para hacer frente y sortear las dificultades. En definitiva, su comportamiento se adecuará a la composición de lugar que se hagan, a las oportunidades que se les aparezcan y a los recursos disponibles. Entre los recursos con los que cuentan sobresalen los educativos y las redes de acogida y señaladamente el apoyo del Tercer Sector (Gómez, 2008) [6].

2.5.3. La clave jurídica de la permanencia

La panorámica que viene a continuación no hace sino confirmar que el proyecto migratorio y su fundamento laboral ha sido una buena elección por parte de los inmigrantes. Ha permitido que la mitad de los extranjeros disfruten de una residencia jurídicamente estable y que la otra mitad por recién llegada se debata entre afincarse o probar otros aires.

En enero de 2008, sabemos que el 48% de los residentes extranjeros tienen el propósito y la garantía de poder instalarse de forma duradera y prolongada. Otra porción de los foráneos aún no han alcanzado la estabilidad legal e ignoramos si eso es lo que persiguen. El caso es que la duración de las autorizaciones de residencia se divide en dos mitades, es mixta, por así expresarlo, y el modelo migratorio debiera serlo también. Ya no se trata sólo de un tipo de inmigración laboral (mayoritariamente irregular en su acceso, como luego veremos), sino, como venimos insistiendo, de un escenario inmigratorio que combina trabajo y arraigo. Una parte de los extranjeros tiene residencia temporal (inicial o renovada por vez primera) y la otra es ya un conglomerado de minorías estables con residencia permanente o segunda renovación. Veremos más adelante la dimensión y la composición sociocultural de unos y de los otros.

2.5.4. Régimen segmentado y tipos de residencia

En los inicios de la última década del siglo XX, después de la primera gran regularización de1991, los europeos suponían exactamente la mitad del stock de los residentes extranjeros en España. Una década después eran el 37% del total y seis años más tarde suman uno de cada tres permisos de residencia.

Esas alteraciones en el peso de los residentes europeos se explican por la fuerza de flujos inmigrantes que vienen desde otras latitudes. En 1991, los latinoamericanos sumaban el 19% y los africanos el 17% del total. Diez años después, el peso de unos y otros había aumentado y, además, era equivalente: el 27%. En enero de 2007, los inmigrantes latinoamericanos superaban claramente a los africanos (36% y 24%, respectivamente), de modo que en tres lustros se había pasado de una mayoría europea a otra latinoamericana. Y el vuelco en la composición según el origen continental aún no ha acabado.

[6]
«Inmigración y Tercer Sector». Documento de trabajo para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

En el último año la política ha «comunitarizado», por así decirlo, y regularizado a más de 600.000 rumanos y búlgaros. Es decir, los ha legalizado al mismo tiempo que cambiaba su estatuto jurídico. Rumanos y búlgaros han pasado en un año de tener las mayores tasas de irregularidad dentro del régimen general de inmigración y de ocupar los primeros puestos en los flujos de altas residenciales a convertirse en ciudadanos extranjeros comunitarios y legales. Es cierto que esa conversión jurídica no elimina el prejuicio social ni el rechazo vecinal. No es menos verdad que la condición de extranjero comunitario allana mucho el camino en la integración política del inmigrante aunque no siga el mismo ritmo que la integración social y cultural.

Esta «comunitarización» de inmigrantes que dos años atrás se acumulaban en la irregularidad como extranjeros en régimen general nos da pie para estudiar el reparto de los extranjeros según el estatuto o régimen jurídico con el fin de distinguir dentro de ellos a los más vulnerables y necesitados de acciones para su integración. El siguiente paso es el de si cabe actuar desde los poderes públicos para asistir y prestar servicios a los inmigrantes en situación irregular. En las reuniones con las administraciones autonómicas, cuando se trae a colación este asunto, hemos encontrado posiciones extremas y otras más matizadas. Había quien no quería hablar siquiera de ello o bien escuchaba y razonaba sobre algunas ayudas. En el texto de Solanes (2008) [7] se ofrecen precisiones al respecto.

El inmigrante extranjero con un permiso de residencia en vigor dentro del régimen general (no comunitario) y con un permiso inicial o renovado por primera vez constituye la población legalmente más vulnerable. Se combina la fragilidad jurídica con la menor experiencia de vida en España. En pocas palabras, se trata probablemente de los extranjeros más recientes. Desde luego, se pueden añadir otras características que los tornan aún más frágiles, tales como el sexo y la edad. Pues si se asemejan a la población espa-

[7] «Inmigración, derechos y exclusión». Documento de trabajo para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

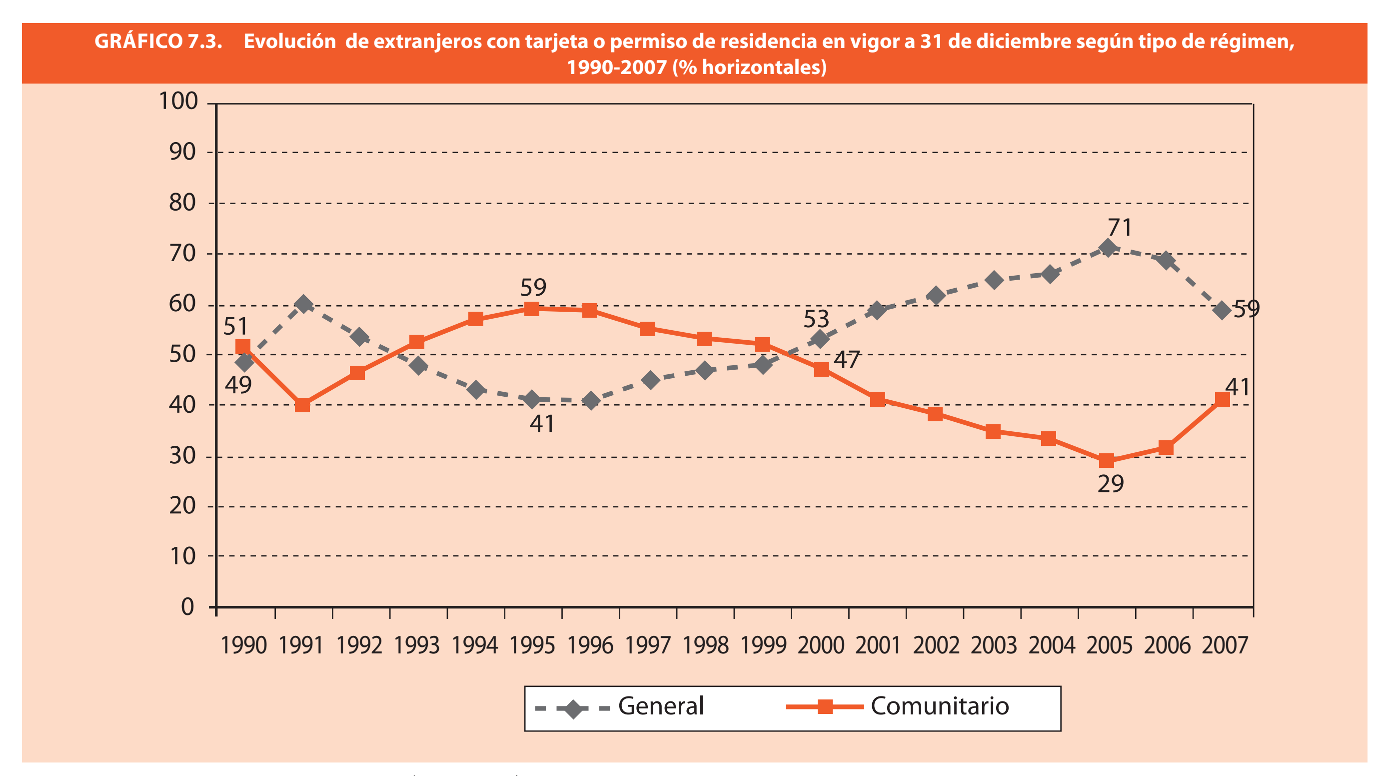


GRÁFICO 7.3. Evolución de extranjeros con tarjeta o permiso de residencia en vigor a 31 de diciembre según tipo de régimen, 1990-2007 (% horizontales)

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del Observatorio Permanente de la Inmigración MTAS. Elaboración propia.

ñola, resulta indudable que la juventud y el género juegan en contra de la integración laboral o habitacional.

De los cuatro millones de residentes legales contabilizados a 1 de enero de 2008, un 59% se hallaba en el régimen general (Gráfico 7.3). Eran, por así expresarlo, inmigrantes de «países terceros» o, para ser más precisos, están sujetos al trato que se dispensa a los residentes no comunitarios. Sumaban en total una cantidad cercana a los 2.360.000 personas. Ese es un primer dato para aproximarnos a la dimensión de los extranjeros más vulnerables, los que encuentran más barreras y, por lo tanto, necesitan más medios para su integración. Dicho con una imagen, se trata de la fila en la que uno se pone en los aeropuertos y puestos fronterizos. Esa línea y ventanilla que separa a los comunitarios de los no comunitarios, a los ciudadanos de los que no son reconocidos como tales. A los segundos se les miran los documentos con lupa, mientras que la primera línea pasa rápido.

Es necesario saber que el estatuto en régimen comunitario no equivale a persona nacida en un país de la UE, pues todos aquellos extranjeros casados con un ciudadano comunitario gozan de ese estatuto jurídico privilegiado. Son inmigrantes comunitarios en razón del vínculo matrimonial. Quizá se trate de un argentino de nacimiento o de una brasileña de nacionalidad, pero obtienen el estatuto comunitario al emparentar con una italiana o con un portugués. Para decirlo con dos números y a modo de ejemplo: el 1 de enero de 2008 había 41.000 inmigrantes africanos y 217.000 latinoamericanos que disfrutaban en España del régimen comunitario. Estos residentes extranjeros no necesitan autorización o permiso de trabajo para laborar legalmente, mientras que los extranjeros sometidos al régimen general no pueden trabajar sin obtener el correspondiente permiso. La segmentación jurídica entre extranjeros comunitarios y en régimen general es clara y repercute en la estabilidad legal y en los derechos asociados.

Otro dato. En los tres últimos años la cifra de matrimonios en los que participa al menos un extranjero supera los 30.000. Concretamente en 2007 los casamientos se elevaron a 35.000 y suponen el 17% del total de los celebrados en España. De esos matrimonios tres de cada cuatro son mixtos, es decir, que implican a españoles con extranjeros. Las nupcias entremezcladas constituyen también un atajo que sitúan al extranjero en el régimen comunitario. No hay pruebas de que así se utilice en la mayoría de los casos, aunque lo cierto es que cada año que pasa este tipo de uniones se ve con más prevención y desconfianza. Son vigilados y percibidos como vínculos sospechosos, matrimonios por conveniencia, en lugar de tomarse como indicadores de integración.

El segundo dato que conviene tener presente es *el tipo de permiso de residencia,* y por tanto la duración legal de la residencia que disfruta el extranjero no comunitario. Si se trata de un permiso inicial, renovado por primera o segunda vez, o bien si es que ha obtenido la duración máxima en su autorización para residir que es la permanencia. Este dato es más preciso que el anterior y dibuja el grado de asentamiento legal del inmigrante extracomunitario con independencia de su origen y nacionalidad. Nos revela el estado en el que se encuentra su proyecto migratorio a la hora de quedarse a vivir en España. En fin, se podría decir que el recorrido del inmigrante a través de los diferentes permisos nos remite más al mérito que al nacimiento. Es, por expresarlo en un lenguaje sociológico, un logro que se debe más al esfuerzo y a la voluntad de establecerse. Los dos extremos de este arco son: el permiso inicial, que es el más frágil y de menor duración, frente a la autorización de residencia permanente, que es la que nos asegura la máxima estabilidad documental.

El número de los permisos iniciales suma 325.000 (14%), mientras que el de los permanentes asciende a 851.000, lo que supone el 36% del total (Tabla 7.8). Si tomamos la decisión, razonable desde el punto de vista de la definición normativa del arraigo, de sumar los permisos iniciales más los renovados por primera vez (estos últimos, como se aprecia en la tabla, son tantos como los permanentes) comprobamos que estamos hablando de la mitad (51%) de los residentes extranjeros no comunitarios que están en España. Recordemos que habíamos contado un total de 2.360.000, pues bien 1.200.000 se encuentran en los primeros pasos

de su recorrido (iniciales y primera renovación) hacia la estabilidad legal. Esa es la base demográfica a la que cabe aplicar nuestros cálculos sobre los costes sociales de la integración. Un mínimo quizá, pero un mínimo razonable.

No tiene mayor mérito el hecho de nacer ciudadano comunitario (por ver la luz en un país integrado en la UE) y tampoco el hecho de adquirir ese estatus por casamiento o herencia, como sucede con los hijos y nietos de españoles. Pero para alcanzar el permiso de residencia permanente (un lustro de validez y renovable de modo automático y sin más que solicitarlo), no siendo originario de un país perteneciente a la UE, hay que trabajar duro y continuado un promedio de diez años y un mínimo de seis años con mucha fortuna. Se trata, por tanto, de superar una y otra vez los requisitos que se exigen para la renovación de cada tipo de permiso hasta alcanzar de modo progresivo y lento la estabilidad legal en la residencia. El que lo logra ha probado fehacientemente su voluntad de arraigo. Si no tiene los derechos políticos, no será por falta de pruebas.

Claro está que no es oro todo lo que reluce y que por obtener la residencia en régimen comunitario no está resuelta la integración social ni asegurada la estabilidad laboral o la promoción ocupacional. Como no lo está por el hecho de adquirir la nacionalidad española o, lo que es lo mismo, «naturalizarse». La aceptación social y laboral cuenta más que la tarjeta comunitaria y casi siempre pesa menos la nacionalidad que la etnia. Un caso muy relevante es el de los inmigrantes rumanos. Rechazados socialmente por su identificación como gitanos aunque sólo una minoría de los residentes rumanos sea de etnia gitana. Todos ellos han pasado de extracomunitarios a comunitarios y esa conversión se ha llevado a cabo de la noche a la mañana. El 1 de enero de 2007, los 600.000 rumanos con permiso de residencia que estaban contabilizados el 31 de diciembre de 2006 como no comunitarios adquirieron la condición de ciudadanos comunitarios. En realidad, y para ser precisos, alcanzaron de golpe esa condición el 70% de los rumanos, aunque el resto lo obtendrán en breve. Y otro tanto sucedió con los 200.000 residentes búlgaros. Pero con el cambio de estatus no se acabaron sus fatigas ni se rehizo de un plumazo su imagen social. Ni cambiaron como por ensalmo de sector de actividad u ocupación, ni se les abrió el mercado del alquiler de viviendas. El rechazo social sigue intacto pese a la transición legal.

En el otro lado del platillo, es decir, en el de rebajar la dimensión de los extranjeros necesitados de acciones integradoras, hay que situar al millón largo de residentes latinoamericanos en régimen general. Una parte de los cuales, sin duda, experimenta necesidades de integración lingüística y sobre todo de formación profesional, pero la mayoría de ellos lleva ya mucho camino andado tanto por el conocimiento del idioma como por la aceptación social y, sobre todo, debido a las facilidades legales para su naturalización como españoles.

Respecto de la cuestión sobre el acceso de los irregulares a las prestaciones y servicios públicos, hay que convenir con informes como el del Instituto Elcano en que: «La situación jurídica de los inmigrantes es requisito previo para que la integración pueda producirse de manera satisfactoria. De modo que, con independencia de la intensidad de las iniciativas de integración, los inmigrantes irregulares seguirán quedando excluidos de ciertas esferas de la sociedad hasta que no vean regularizada su situación» (Arango y Sandell, 2004).

En otras palabras, una cosa es la cobertura sanitaria básica a la que el empadronamiento da acceso y otra la ciudadanía en cualquiera de los sentidos, versiones y ámbitos (De Lucas y Díez, 2006), que resulta llanamente inaccesible para los «sin papeles».

Tabla 7.8. Extranjeros en Régimen General por tipo de permiso a 31 de diciembre, 2002-2007

	2007		2006		2005		2004		2003		2002	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Inicial	324.918	13,8	257.541	12,3	768.768	39,3	258.320	19,8	201.875	18,8	277.503	33,6
1.ª renovación	873.425	37,1	844.857	40,4	300.454	15,3	390.269	29,9	430.580	40,1	114.254	13,8
2.ª renovación	271.925	11,5	331.941	15,9	414.900	21,2	230.444	17,7	157.779	14,7	214.134	25,9
Permanente	851.589	36,1	634.531	30,3	431.840	22,1	387.528	29,7	274.547	25,5	211.296	25,6
Otros	35.361	1,5	23.225	1,1	42.129	2,2	38.480	2,9	10.114	0,9	9.769	1,2
Total	2.357.218	100	2.092.095	100	1.958.091	100	1.305.041	100	1.074.895	100	826.956	100

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería (1999-2006). Avance 2007 del OPI MTAS.
Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Elaboración propia.

3 La inmigración laboral en tiempos de bonanza y de crisis

La naturaleza de la inmigración que ha llegado a España durante los veinte últimos años es, como ya se ha reconocido, en su fundamento y en el grueso de su volumen, básicamente laboral. Vienen personas jóvenes para trabajar y son tanto hombres como mujeres. Merced a la inmigración, España ha crecido demográfica y económicamente en una medida imprevista hace quince años (Oficina Económica del Presidente, 2006). Eso no significa que no se hubiera podido crecer por otras vías y con otros mimbres y genera dudas su sostenibilidad (Jimeno, 2007). La inmigración es una alternativa y no la única opción de crecer poblacional y productivamente. Ha sido la elegida y ya no se puede dar marcha atrás.

El crecimiento de la construcción y el turismo reclamaba trabajadores abundantes y de salario conveniente. Antes de eso, la agricultura intensiva y el no menos abrupto envejecimiento dieron el primer paso y habilitaron el camino (Martín, 2008). La expectativa de la mujer nativa, sobradamente educada para incorporarse al mercado formal, ha hecho el resto. Esos son los tres pies en los que se sostiene el arraigo inmigrante: obras, hoteles y servicios en el hogar. Organización de la producción, incremento de la formación calificada para aplicar la tecnología y aumentar el valor de lo producido, junto con la ampliación del sector público de cuidados, habrían conducido a otro escenario. Eso ya no lo sabremos, al menos no con la prueba de los hechos.

Lo ocurrido no significa que todo o la mayor parte del aumento de bienestar general y familiar que hemos acumulado durante este periodo haya que cargarlo en la cuenta de los inmigrantes. Tampoco los problemas que hoy nos afligen ni las soluciones que buscamos son un asunto exclusivo de unas personas que, todos juntos, suman el 11% de la sociedad, proceden de más de cien países distintos y no poseen ni uno sólo de los potentes medios de comunicación de alcance nacional. Pobre sería la identidad cultural que se tambaleara por la presencia de una minoría heterogénea. Frágil la economía que dependiera del trabajo no cualificado.

Sería como achacarle el incremento del paro de los nativos sólo a los andaluces, el frenazo de

la construcción únicamente a los madrileños o adjudicarle la pérdida de peso de la industria a los catalanes. Los juicios estrechamente «inmigracionistas» y limitadamente «economicistas» hacen más mal que bien al sentido común y al análisis ponderado de un hecho social complejo que ya forma parte de la estructura del país y con el que se estan escribiendo algunas de las líneas del futuro común.

El papel que desempeñan los trabajadores extranjeros en el mercado de trabajo español depende de la situación por la que atraviesa la economía del país y de sus características personales. La evaluación de sus impactos positivos y también el análisis de los efectos costosos guardan una estrecha relación con el horizonte temporal del análisis. El resultado final será uno u otro bien distinto si la perspectiva se limita a los cuatro años de una legislatura o si, por el contrario, se extiende a lo largo de varios periodos de gobierno con o sin alternancia política. Las cuentas también variarán en su balance cuando se circunscriban a un ciclo de prosperidad económica o abarquen tanto experiencias de bonanza como de recesión en el empleo.

En la primera mitad de la década de los noventa del pasado siglo vivimos un trienio de fuerte destrucción de empleo. Entonces no se estudió el comportamiento de la inmigración en aquella mala coyuntura. No se analizó si aumentó la irregularidad y tampoco quiénes se fueron de España. Es cierto que en aquella época había diez veces menos trabajadores extranjeros que hoy, en 2008, cuando los decidores públicos se topan con un nuevo periodo en el que lo que va a primar es la gestión de los costes sociales de la inmigración.

Pintan bastos en el empleo y previsiblemente los flujos laborales se remansarán, aunque habrá otras corrientes de inmigración que van a proseguir. Dos de ellas con toda probabilidad serán los reagrupamientos familiares y los retornos. Unos inmigrantes llegan y otros se marchan, pero conviene no olvidar que, aunque el paro apriete, se necesitarán trabajadores calificados y también de temporada. El desempleo en general no está reñido con la utilidad de trabajadores inmigrantes que cumplan ciertas condiciones y, menos aún, el paro colisiona con la demanda de determinadas categorías de trabajadores. Toda destrucción de empleo, tanto la del menos calificado como la del más puntero, necesita de otras condiciones laborales y de otro empleo para recuperarse.

La política de inmigración que se limita a responder a las demandas inmediatas del mercado de trabajo tiene serias limitaciones. Los flujos no son ajustables ni programables a las estrictas coyunturas laborales. No lo son por tres razones, a saber: no todos los flujos tienen raíz económica, los retornos, como hemos visto, son impredecibles y, tercero, no es fácil identificar qué tipos de empleo se van a necesitar a medio plazo ni seleccionar y atraer a los buenos candidatos en competición con otras economías de nuestro entorno. De modo que van a continuar llegando solicitantes de asilo y estudiantes universitarios e investigadores entre otras categorías de flujos que aunque hoy tengan un volumen menor no está escrito que no vayan a ampliarse. Entramos, esa es mi interpretación, en un periodo de madurez de la política de inmigración en España, en donde aprenderemos a gestionar los flujos según su distinta naturaleza y carácter.

El ciclo largo de crecimiento de la actividad ha durado catorce años. Y en los siete años que ya llevamos gastados del siglo XXI, se han instalado en España tres de cada cuatro inmigrantes. Se escoja uno u otro registro administrativo y estadístico, el de los Permisos de Residencia o el Padrón Municipal Continuo, el hecho es que el 75% de los residentes y de los empadronados ha aparecido durante este periodo. El caudal de los flujos de altas residenciales de inmigrantes extranjeros han alcanzado, durante este siglo, un nivel similar e incluso superior al del total de nacimientos registrados, es decir, 450.000 anuales como promedio.

Los datos de trabajadores extranjeros también se pueden tomar de dos fuentes o registros, a saber: las afiliaciones a la Seguridad Social y la Encuesta de Población Activa (EPA). El cálculo también concluye que siete de cada diez trabajadores inmigrantes se han incorporado al mercado de trabajo español en el primer septenio del presente siglo. La Seguridad

Social censa dos millones de extranjeros afiliados en diciembre de 2007 y de ellos 1.300.000 extracomunitarios. Mientras que la EPA estima que están trabajando unos 600.000 inmigrantes más y de ellos más de 400.000 son extracomunitarios. La tendencia que sigue el trabajo en situación legal de los extranjeros es lo importante. Ocurre que en los últimos tres años aumentó la cobertura de las altas a la Seguridad Social hasta el 75% de los ocupados que reflejaba la EPA, pero durante el último año dicha cobertura se ha reducido sensiblemente (Tabla 7.9). Se ha desinflado el efecto de la normalización al que ahora se suma el impacto de crisis en el empleo. La comparación de la EPA con otras fuentes parece detectar un aumento del empleo irregular de los trabajadores inmigrantes, aunque sea pronto para extraer conclusiones bien aquilatadas.

Es innegable que la inmigración ha encontrado su lugar en la estructura demográfica y laboral española en lo que llevamos transcurrido de centuria. No hay vuelta atrás, la nueva población forma ya parte de la constitución demográfica, económica y social de la España del siglo XXI. Lo que conviene hacer es dar un paso más para que quede plenamente inscrita en la esfera de la participación política.

Tabla 7.9. Evolución de las altas laborales a la Seguridad Social de la población extranjera y su porcentaje sobre el total de ocupados de la EPA, 2005-2008 (medias anuales)*

	Principios 2008	2007	2006	2005
Altas extranjeros América Latina	737.413	743.505	719.946	569.152
Altas extranjeros extracomunitarios	1.308.212	1.329.227	1.489.828	1.178.086
Altas extranjeros totales	1.981.106	1.975.578	1.822.407	1.461.139
Altas SS sobre ocupados EPA América Latina (%)	53,1	55,2	61,4	56,1
Altas SS sobre ocupados EPA extracomunitarios (%)	63,2	67,6	68,9	65,6
Altas SS sobre ocupados EPA total extranjeros (%)	67,4	70,9	74,0	70,6

* Salvo en 2008, año en el que se utiliza el primer trimestre de la EPA y los datos de Altas a la Seguridad Social son de diciembre de 2007.

Fuente: MTAS, Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales; INE, Encuesta de Población Activa (EPA). (Elaboración: propia)

3.1. Contribuciones generales de la inmigración: inmediatas y estratégicas

El análisis de la inmigración como fuerza de trabajo se va a desplegar en dos planos temporales: el tiempo demográfico y la coyuntura laboral. El primero se plasma en el largo plazo y su propósito es el de subrayar el aporte estratégico de la población inmigrante. En el segundo, el análisis se circunscribe a los tres últimos lustros. Su objetivo se limita a mostrar cuáles son las características de la mano de obra extranjera que se enfrenta a la tormenta económica que ha descargado en 2008. En este largo periodo de crecimiento económico se compara el perfil sociodemográfico total de la inmigración con el de los españoles, y en particular se incide en los contrastes entre los trabajadores extranjeros y nacionales ocupados y desempleados con la finalidad de elaborar algunas hipótesis respecto de la vulnerabilidad de los inmigrantes ante la crisis y proponer medidas que ayuden a superar el bache.

La política de inmigración que se ha desarrollado en España ha tenido casi como única preocupación el abastecimiento de mano de obra para el mercado de trabajo de baja calificación. No se ha propuesto influir sobre la evolución demográfica en el medio y largo plazo. Ha reaccionado sobre lo que acontecía sin previsión de cuáles podrían ser los impactos y consecuencias que iba a

tener en la dinámica de la población. No es fácil incluir la dimensión poblacional en la acción de gobierno porque hay incógnitas que no se pueden despejar y limitaciones legales junto con otras de legitimidad democrática que traban la selección de inmigrantes con propósitos reproductivos.

Las incógnitas principales para la perspectiva poblacional se refieren a la dinámica de los flujos tanto de entrada como de regreso o reemigración. No es posible anticipar completamente la dimensión y la composición de los que van a entrar y menos aún de quiénes se van a ir. El control de los flujos de salida es, sencillamente, impracticable. El de los flujos de entrada tampoco es fácil y no se puede escoger o desechar al solicitante por edad, sexo, estado civil o fertilidad. Menos aún imponer, al que ha sido seleccionado, un determinado número de hijos. Además, hay flujos de difícil pronóstico y de imposible rechazo, tales como los causados por catástrofes humanitarias o los que se derivan de persecuciones y guerras que desembocan en peticiones de asilo. Por último, las repercusiones demográficas dependen del proyecto migratorio, y tanto si este es en su inicio permanente o temporal, lo cierto es que nunca se puede dar por definitivo.

Las sombras que oscurecían la evolución demográfica española hace dos décadas eran la disminución de la población y el envejecimiento o incremento de la dependencia. Una y otra son de naturaleza distinta, pues el segundo nubarrón tiene que ver con la productividad y el consumo, mientras que la primera rémora nos pone delante de la escasez de población apta para incorporarse al mercado laboral.

La tasa de dependencia ha variado a lo largo de la historia. No se necesitaban el mismo número de trabajadores por cada persona dependiente hace cincuenta años. La variación en esa relación de dependencia se calcula de acuerdo con la productividad del trabajador y con las demandas, necesidades y consumos de la población dependiente. No hay una tasa de dependencia eterna e inalterable ni una proporción de activos respecto de los jubilados que tenga un carácter normativo (Lang y Le Bras, 2006).

Respecto de la segunda preocupación, que es la del crecimiento del número de habitantes, la inmigración tiene una doble repercusión. La inmediata, que es la que impide su mengua, y la diferida, que contribuye al crecimiento futuro. La inmigración impacta súbitamente en el volumen de población y lo acrece, pero además en el medio y largo plazo agrega potencial demográfico y capacidades educativas. Contribuye y posibilita desarrollos en el capital humano que a su vez influirán en la tasa de dependencia y en la reproducción de la población. Quiero llamar la atención del lector sobre la importancia de esta dimensión de conocimiento, de educación añadida que tiene la inmigración y que lleva aparejada la consideración de que no es sólo mano de obra sino conocimiento encarnado y capacidades educativas por desarrollar.

Las pegas y dificultades reseñadas no deben conducirnos a negar o ignorar el potencial demográfico que contiene por activa o por pasiva una u otra política de inmigración. Todas ellas, incluso las más volcadas en la mano de obra temporal, dejan su huella en la dinámica de la población con mayor o menor profundidad y plazo. La entrada de mujeres al mercado de trabajo, la llegada de jóvenes con niveles medios o altos de formación y la política de reagrupamiento familiar tienen repercusiones previsibles y atendibles en la dinámica de la población.

La contribución de la inmigración al crecimiento de la población total, directa e indirectamente, se produce vía flujos y saldo migratorio, o a través de la fecundidad.

El ímpetu de los flujos de entrada en España ha sido extraordinario en lo que llevamos de siglo. Flujos de inmigración extranjera de tal calibre absoluto y sobre todo en relación con el total de la población de España no los ha registrado ningún país de la OCDE en un periodo de tiempo tan breve. Valga recordar algo que ya hemos referido. Entre el año 1998, en el que se estrena el Padrón Continuo de la Población, y 2006, las entradas o altas de extranjeros empadronados según la EVR (altas residenciales en los municipios españoles) han registrado, en promedios trianuales, la tendencia que sigue: 162.000 en los finales del siglo XX (1998-2000), 422.000 al despuntar la actual centuria, es decir, entre 2001 y 2003, y nada menos que 710.000 de 2004 a 2006; además, en el último año (2007) las cifras

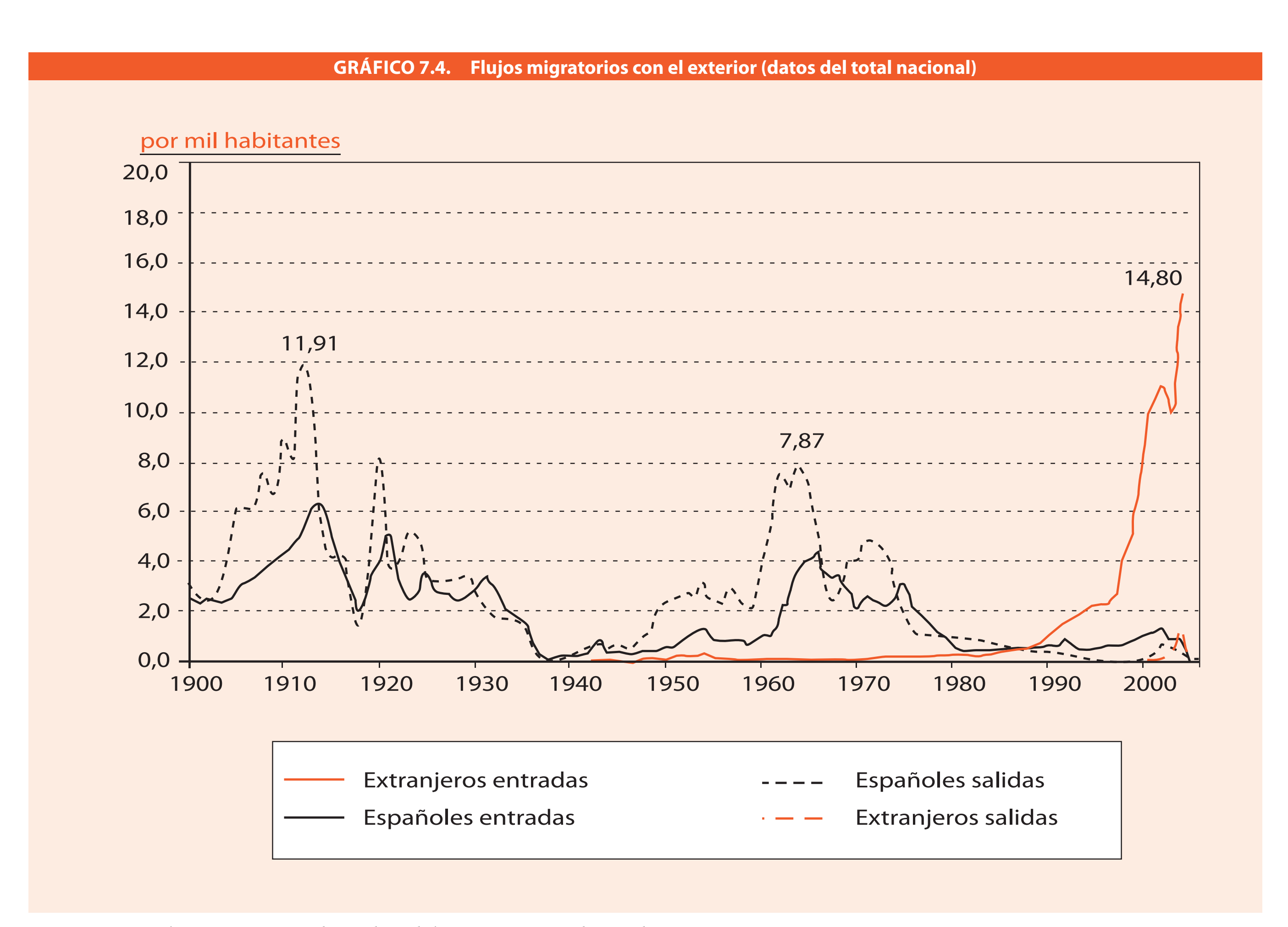
provisionales de la EVR indican que el grosor de la corriente, lejos de ceder, ha aumentado.

Ha sido la brusquedad y la envergadura lo que hace que se pueda tildar de un periodo sin precedentes en la historia de España el que transcurre entre 2000-2007. Nunca en nuestra historia contemporánea, la que va desde el principio del siglo XIX hasta la fecha de hoy, hemos registrado semejante intensidad migratoria (Gráfico 7.4). Desde luego, como ya se ha apuntado, en la historia de la emigración española a América no se dio una energía emigratoria equiparable. Ni en los primeros compases del siglo XIX cuando los españoles se encaminaron hacia Hispanoamérica, ni después cuando, con menor fuerza, se trasladaron a colaborar en el crecimiento económico de Europa atraídos por la demanda necesaria para su reconstrucción industrial y expulsados por el modelo de crecimiento económico diseñado y gestionado por los denominados «tecnócratas del franquismo».

El tenor cuantitativo del saldo migratorio neto también ha sido de enorme altura. La cifra resultante de 2007 una vez descontadas las bajas del padrón por caducidad (134.685) o por abandono del país, que suman 64.289 (reemigración hacia otro destino o regreso al país de origen), ha superado las 700.000. Si el crecimiento se mira por la acumulación en el stock de residencias, la progresión tampoco deja de impresionar.

En números redondos durante el primer cuatrienio del siglo (2000-2003), el aumento del

GRÁFICO 7.4. Flujos migratorios con el exterior (datos del total nacional)



Emigración española1951-1984 corregida con datos de los países europeos de acogida.
Estimación inmigración de extranjeros.

Fuente: Elaboración propia.

volumen de residentes fue de 850.000 y en los siguientes cuatro años (2004-2007) el crecimiento absoluto casi se triplica añadiendo 2.350.000 residentes. Al finalizar la segunda legislatura de gobierno del Partido Popular, el stock de permisos de residencia en vigor era de 1.650.000 mil, mientras que cuando remata la primera legislatura socialista la cifra total se alza hasta los cuatro millones de residentes documentados. A dichas cantidades totales hay que añadir, al menos, otras 250.000 residencias que por las fechas del conteo están en trámite de renovación.

La contribución de los inmigrantes al crecimiento de la población total de España está siendo de profundo calado (Izquierdo y López, 2003). Más del 80% de ese incremento poblacional en los últimos dos años se debe a su instalación. Desde principios de siglo su aporte ha superado el 70% del aumento total de la población. En otras palabras, al menos siete de cada diez habitantes que han aumentado la población en España durante el siglo XXI son inmigrantes. Lo que aún resulta mas importante y decisivo para el futuro demográfico del país es que su contribución al crecimiento vegetativo es también mayoritaria. Nada menos que el 63% del aumento de la población por la vía natural se debe a los inmigrantes (Tabla 7.10). La diferencia entre nacidos y fallecidos es mayor en el caso de los foráneos no porque su intensidad procreadora sea extremadamente fuerte, sino porque su nivel de mortandad es muy escaso. La tasa de fecundidad es baja aunque superior a la nativa, pero lo que sucede es que su tasa de mortalidad, dada la juventud de su estructura, es mucho menor que la española.

El peso de los extranjeros en el total de la población rondaba el 10% en 2006 y según los datos provisionales del Padrón de 2007 ya se aproxima al 11%. Lo que ahora nos interesa no es tanto el volumen y el peso en el total como su incidencia en dos grupos demográficos que tienen un alto carácter estratégico, a saber: los activos de ambos sexos y las mujeres en edad de procrear. Dado que su proporción supera en esos dos grupos el listón que alcanza en el total de la población resulta, entonces, que su contribución demográfica reúne la doble condición de ser beneficiosa a corto y clave a medio plazo. La conclusión es que en esos dos grupos los inmigrantes superan el nivel alcanzado en el total de la población. Concretamente, en dos puntos porcentuales cuando se compara con la población en edad de trabajar y en tres puntos cuando se coteja con población femenina en edad de reproducir.

El aporte demográfico de la inmigración, aunque tenga más repercusión en el crecimiento de la población joven que se incorpora al mercado de trabajo, también repercute positivamente en el grupo de mujeres en edad reproductiva (Tabla 7.11). En consecuencia, su impacto directo en ambos grupos de edad de la población se enriquece con la contribución al crecimiento futuro por la vía de la fecundidad y de la nupcialidad. Desde luego, es menor su impacto en el rejuvenecimiento que en el crecimiento de la población activa, pero no por ello cabe minusvalorarlo.

En definitiva, el aporte demográfico de los extranjeros tiene un doble filo: el de su contribución al reemplazo absoluto de la población y el de su menor huella en la renovación relativa de la misma. Los inmigrantes hacen que la po-

Tabla 7.10. Incidencia de la población extranjera en el crecimiento de la población

	2006	2000	1996
Crecimiento total (%)	82,96	72,41	29,24
Crecimiento vegetativo (%)	63,26	45,97	58,74
Saldo migratorio (%)	90,21	74,1	26,96

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes; INE, Movimiento Natural de la Población (datos provisionales del MNP de 2006 y del Padrón a 1-1-2007). Elaboración propia.

Tabla 7.11. Incidencia de la población extranjera en la estructura de la población

	2006	2000	1996
Peso en la población total	9,6	2,81	1,37
Peso en la población de 20-64 años	11,42	3,29	1,59
Peso en la población femenina	8,88	2,66	1,33
Peso en las mujeres en edad fértil	12,21	3,36	1,58

Fuente: INE, Padrón Municipal de Habitantes; INE, Movimiento Natural de la Población (datos provisionales del MNP de 2006 y del Padrón a 1-1-2007). Elaboración propia.

blación aumente en cifras totales y suavizan el envejecimiento por la vía del aporte fecundo y por la repercusión que los nuevos e inesperados habitantes tendrán en el futuro.

3.2. Composición de los trabajadores extranjeros por nacionalidades

La composición por nacionalidades de la mano de obra extranjera de manera combinadas y en dosis distintas, según el momento y las circunstancias, depende de:

- La tradición en los intercambios comerciales y humanos del país. Y nuestra historia migratoria se ha tejido en diferentes épocas entre el norte de África, América Latina y Europa.
- Las posibilidades de empleo que ofrece la economía en esa coyuntura. Y esas demandas se han dado principalmente en el sector servicios y en la construcción. En aquellas ocupaciones en las que se exige normativamente poca calificación y se remunera con arreglo a ese requisito formal.
- La atracción que ejercen las redes de inmigrantes ya establecidas. En principio, las compuestas por amigos y familiares, y después las dispuestas por la política gubernamental de acuerdos y preferencias.
- La proximidad geográfica y cultural entre los países. Que por un lado abarata los costes del viaje y por el otro reduce el rechazo social y facilita el acceso al empleo.
- La permeabilidad de las fronteras exteriores y de las internas. El control de los flujos en las fronteras aéreas y terrestres mediante la exigencia de visado se ha puesto en práctica con retraso respecto de los flujos iniciales. Los controles en el interior del país y en las empresas tienen también cierta capacidad disuasoria.

Los dos millones de altas laborales en la Seguridad Social se reparten continentalmente del siguiente modo: el 37% son latinoamerica-

Tabla 7.12. Evolución de los trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral a la Seguridad Social por áreas geográficas, 1999-2007

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Europa	742.648	632.683	549.401	367.584	314.320	274.198	210.573	169.727	136.427
Unión Europea	672.894	351.168	285.045	249.489	206.396	178.226	158.149	141.633	—
Resto de Europa	69.754	281.515	264.356	118.095	107.924	95.972	52.424	28.094	—
África	360.785	352.397	335.738	281.515	352.397	200.301	168.452	138.321	101.162
América	744.432	713.472	690.418	390.027	325.764	293.072	177.625	105.683	65.341
Asia	128.419	120.384	110.570	77.431	65.644	60.901	47.429	24.509	28.904
Oceanía	776	827	717	522	827	449	446	294	324
Apátridas/N.C.	4.046	4.210	1.754	2.812	2.525	2.727	2.549	1.657	3.001
Total	1.981.106	1.823.973	1.688.598	1.076.744	925.280	831.658	607.074	454.571	334.976

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales (2000-2007). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Avance 2007, Subdirección General de Estadísticas del Ministerio Trabajo y Asuntos. Elaboración propia. Social.

nos, un 34% son europeos de la UE y un 18% son trabajadores africanos (Tabla 7.12). Es una composición favorable para la inserción sociolaboral y para sortear las dificultades de ajuste en los mercados de trabajo dada las facilidades que para el trabajador extranjero acarrea el dominio del idioma y el estatuto jurídico comunitario. Son dos palancas que facilitan la inserción y la movilidad ocupacional. La tradición histórica de nuestros vínculos con Latinoamérica y la proximidad cultural y geográfica con Europa y el Magreb explican en su mayor parte el origen y, a veces, la procedencia de la mano de obra que hemos atraído y acogido hasta el día de hoy.

Las cuatro nacionalidades mayoritarias son, por orden de mayor a menor: Marruecos y Ecuador con el 13% cada una de ellas, seguidas por Rumanía con el 12% y Colombia con el 7%. Suman entre las cuatro el 45% del total de altas laborales a la Seguridad Social a finales de 2007. Los marroquíes son los más asentados y con más años vividos en España, lo cual es importante de cara a resistir con éxito los golpes de la crisis. Ninguno de ellos, latinoamericano, rumano o marroquí, tiene grandes dificultades con el idioma. Las razones por las que la lengua española no les resulta ajena ni lejana son de naturaleza distinta, pero el resultado final es ese.

3.3. La EPA y los círculos laborales: ocupados, parados e irregulares

Durante la última década del siglo xx, la Encuesta de Población Activa infraestimaba la población inmigrante; sin embargo, en los últimos tres años se ajusta más al total de la población extranjera empadronada e incluso sobreestima la población extracomunitaria. Sobre todo agranda la talla de la inmigración latinoamericana. Si se toma la fotografía del cuarto trimestre las diferencias se achican un poco, pero la tendencia es la misma.

Sea como fuere, y como ya se ha dicho, nuestro análisis se sustenta en la validez de la comparación más que en la exactitud de la medida. La lectura y los argumentos que desarrollaremos se apoya en la evolución de los perfiles de dos grupos: los ocupados y los desempleados. Para reducir los riesgos en la interpretación de los cambios anuales utilizaremos los promedios quinquenales. Las desviaciones anuales suelen ser el producto de decisiones políticas, tales como regularizaciones masivas más o menos publicitadas. Al agrupar por quinquenios se suavizan esos sobresaltos en el perfil sociodemográfico de los inmigrantes.

Tabla 7.13. Comparación de los datos del Padrón y de la Encuesta de Población Activa, 2005-2007

	2007	2006	2005
Extranjeros no comunitarios			
Ocupados EPA	1.883,4	2.023,3	1.621,6
Activos EPA	2.166,1	2.321,9	1.904,9
Población EPA	3.103,0	3.209,7	2.651,8
Población Padrón (a 1 de enero)	2.811.037	3.225.280	2.955.657
Porcentaje ocupados EPA sobre Padrón	67,0	62,7	54,9
Porcentaje activos EPA sobre población Padrón	77,1	72,0	64,4
Porcentaje población EPA sobre población Padrón	110,4	99,5	89,7
Extranjeros			
Ocupados EPA	2.653,30	2.299,40	1.896,10
Activos EPA	3.036,20	2.622,70	2.203,60
Población EPA	4.409,6	3.778,6	3.160,9
Población Padrón (a 1 de enero)	4.519.554	4.144.166	3.730.610
Porcentaje ocupados EPA sobre Padrón	58,7	55,5	50,8
Porcentaje activos EPA sobre población Padrón	67,2	63,3	59,1
Porcentaje población EPA sobre población Padrón	97,6	91,2	84,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, primer trimestre; INE, Padrón Municipal de Habitantes (1/1). Elaboración propia.

Además, preferimos una descripción de la evolución, pues el asentamiento de la inmigración requiere tiempo. Haremos también acopio de la perspectiva temporal en el análisis de las regularizaciones. El examen de las mismas nos aproxima al conocimiento de los perfiles de la inmigración indocumentada. Es el modo estadísticamente más fiable de hacerlo, sobre todo cuando se combinan los datos secundarios con la información primaria por medio de encuestas a los solicitantes de dichas amnistías. Para hurgar con más detalle en la actualidad ahondaremos en el último quinquenio. Lo haremos para anticipar hipótesis basadas en la población inmigrante que se enfrenta al periodo de crisis. En síntesis, vamos a hilvanar el discurso de la evolución con el de la actualidad. Arrancamos con la imagen tomada entre 1992 y 1996 para culminar con la revelada entre 2003 y 2007.

3.4. La sabiduría de los brazos: las capacidades y las oportunidades

El perfil educativo, es decir, los estudios terminados que tienen los inmigrantes, influye más en el itinerario de inserción sociocultural que laboral. Sobre todo durante los primeros años de estancia. Luego se va produciendo una lenta mejora en las ocupaciones y una movilidad social ascendente. Y parece que después se estanca su progresión. Eso es lo que muestra un estudio de la OCDE (Dumont, 2005). En España tenemos algunas aproximaciones de la influencia de los recursos educativos de los inmigrantes, pero hay que dejar pasar más tiempo y ver si la crisis detiene la movilidad ocupacional.

Si los flujos cambian en intensidad y procedencia, es de esperar que los perfiles de formación también varíen. Anticipemos que cuanto menor sea el peso de los africanos, más bajará la proporción de inmigrantes sin estudios, y cuanto mayor sea la inmigración de los países del Este de Europa, habrá más inmigrantes con formación superior (Garrido y Toharia, 2004; Garrido, 2005). La inmigración latinoamericana muestra una distribución por niveles educativos muy próxima al promedio general.

En la última década del siglo XX se estimaba que había un 23% de universitarios y un 10% de inmigrantes sin estudios. A principios del siglo XXI, las proporciones respectivas de los dos extremos educativos eran del 16% y del 7% (Carrasco *et al*., 2003). En 2006, y siempre tomando como fuente de información la EPA, el 18% de los extranjeros no comunitarios tenían terminados sus estudios superiores (el 38% de los comunitarios) y sólo un 3% de los inmigrantes de fuera de la UE eran analfabetos. La mayoría (54%) dispone de estudios de grado medio. En resumen, tenemos una inmigración educativamente segmentada, con una base africana, una media latinoamericana y una cúspide de la Europa del Este.

Hay dos modos de entrever y analizar la calificación de los inmigrantes: según sus estudios o ateniéndonos a la ocupación que desempeñan. La primera rúbrica, la del capital educativo, es la que mide sus capacidades, mientras que la segunda nos sitúa en lo que en realidad hacen. El trabajo que desarrollan frente a las potencialidades que atesoran. Lo que podrían aportar si su formación se ajustara con su ocupación y aquello que se ven obligados a hacer, las tareas que por necesidad o conveniencia están desempeñando.

La opinión pública se forja una imagen de los trabajadores inmigrantes que se sostiene en lo que se ve que hacen, y lo que resalta es su desempeño de tareas sucias, duras y poco remuneradas. Trabajados eventuales y nada envidiables. Esa percepción da idea de que se les ofrece aquello para lo que están capacitados. No es así. En realidad se les utiliza para rescatar tareas sin futuro y para retrasar la inversión en poner al día el negocio, la empresa y el servicio. Se sacrifica la mejora en la organización y la aplicación de los avances tecnológicos a la baja remuneración y la ganancia inmediata. Se prefiere competir por abajo abaratando costes en vez de hacerlo por arriba mediante la asimilación de la técnica y el aumento de lo producido apoyados en la excelencia y la calidad. Claro que no todos los trabajos que desarrollan los inmigrantes son prescindibles. Los hay nece-

sarios aunque estén mal pagados. Tareas básicas para la vida económica y social que no están, en atención al salario que reciben, reconocidas como tales. Los cerebros sucios se pagan bien, pero ensuciarse las manos está mal visto. Cuidar a los ancianos y recoger las basuras de madrugada no es plato de buen gusto, pero resulta imprescindible, mientras que es fácil y rentable difundir estereotipos y falsedades.

Cuando los recursos educativos de las gentes se desperdician, se produce su desclasamiento. Esa diferencia entre la formación reglada y la ocupación real es uno de los males endémicos del mercado de trabajo español y reza tanto para nativos como para los foráneos. El modelo productivo que mantenemos es de baja calidad, por así expresarlo. El despilfarro formativo redunda en una pérdida de productividad y de felicidad. Una alternativa para suavizar el impacto de la crisis actual entre los inmigrantes es el reconocimiento formal o de hecho de su excedente educativo. Esa formación sobrante, por así decirlo, puede valorarse en el interior de las empresas o en el reconocimiento formal de los títulos tras los controles y cursos de adaptación que sean menester. Ese reconocimiento educativo añadirá competencia e igualdad y abrirá oportunidades para el ascenso ocupacional. Permitirá escribir una biografía de movilidad beneficiosa a corto y a medio plazo.

Ocurre, sin embargo, que en el caso de los inmigrantes el desequilibrio o asimetría entre capacidades formales y empleo desempeñado es mayor y más grave que el que se da entre los españoles. Si es así y la explicación a ese *gap* no se encuentra en la experiencia laboral, es decir, en el mayor o menor tiempo de inserción en la actividad productiva de unos frente a los otros, entonces al despilfarro se une la discriminación sociolaboral o la torpeza político-normativa. Discriminación en razón de su indefensión y de su aspecto. Torpeza administrativa por no valorar su movilidad, su energía y ambición facilitando y habilitando canales legales para liberar ese carácter que no se resigna.

Si, por el contrario, a igual antigüedad en el puesto de trabajo, igual carrera ascendente por la pirámide de ocupaciones, entonces la razón básica del rezago ocupacional y sociolaboral de los inmigrantes se basa en su bisoñez, en lo reciente de su entrada y en su inexperiencia. Puede ocurrir que sea una mezcla en dosis variables y más o menos éticamente aceptables de inexperiencia y de discriminación. Cabe, en ese caso y desde los poderes públicos, suavizar la segunda variable atacándola directa e indirectamente. Por la vía rápida de la penalización mediante la inspección del trabajo y por la más lenta del cambio normativo y cultural. Transparentando el mercado y promoviendo el valor de la diversidad en los modos de hacer y de reaccionar.

Cabe esperar que los poderes públicos no recorten su perspectiva como reacción a la crisis. Lo mismo que no ha sido prudente el crecimiento de la mano de obra sin límites durante los últimos ocho años, no lo sería cerrar los ojos y no buscar vías que atemperen el desclasamiento de los inmigrantes. Han sido mano de obra para ganancia rápida y sin previsión, pero pueden realizar otras tareas. Las grandes empresas de distribución, y no sólo las de la construcción, han hecho ver los huecos demográficos sin preguntarse por una futura quiebra del ciclo. Ahora la gestión de los costes sociales de ese excedente de trabajadores recae sobre los responsables autonómicos de trabajo y servicios sociales. Se puede aliviar la carga y suavizar el impacto del desempleo entre los inmigrantes.

No hay que ignorar la dureza del actual periodo, pero la mitad de la inmigración no es coyuntura, sino población que estructura, puebla y configura una sociedad. En la acción pública caben los dos mensajes, el de la igualdad y los derechos en la perspectiva de largo plazo para educar a la ciudadanía, y el del control de los flujos en los tiempos presentes. El impulso de la integración ayuda a capear la mala coyuntura y ayudará también al buen manejo de las oportunidades futuras. Dicho con otras palabras, para que el paro entre los inmigrantes sea coyuntural la formación deviene un asunto estratégico. Para que su contribución mañana crezca hay que poner hoy los medios.

Como se ha visto en el retrato que hace la EPA de la población total, durante los últimos quince años *la pirámide educativa de los inmigrantes ha adelgazado por la base más pobre de*

los conocimientos y ha engordado por la mitad más alta de los estudios. Es una imagen de la creciente sabiduría de los brazos (Tabla 7.15). Enseguida veremos que en trabajos no guarda relación con su formación. Saben más de lo que aparentan. En este periodo la incidencia del analfabetismo y de la escolaridad primaria se ha rebajado entre los inmigrantes respecto de los españoles. En cambio, ha aumentado la repercusión de la población con estudios medios. En la primera mitad de los noventa, cuatro de cada diez inmigrantes disponía de estudios medios y diez años después, ya en el siglo XXI, más de la mitad atesora esa formación. Un aumento de diez puntos en una década no es poco y máxime cuando los flujos se han desor bitado.

No es una inmigración de pocos estudios, pero tampoco de muchos, porque el valor de los estudios universitarios también está por debajo del de los españoles. El nivel educativo medio es el que más incide en la población inmigrante, que aventaja claramente en este tramo educativo a los españoles. *La conclusión es que la inmigración que ha llegado a España tiene un nivel educativo medio y, para ser más precisos, presenta un nivel medio-alto, puesto que más de la mitad de la población foránea se encuentra situada en esta franja educativa.* Con esas capacidades y su lógica adaptación y puesta al día, la fuerza de trabajo inmigrante puede contribuir a impulsar el cambio de modelo productivo. Tiene recursos, aptitudes y capacidades para cambiar de trabajo y mejorar su rendimiento. Esa formación, que además nos ha salido gratis constituye un valioso activo para sortear la crisis y adaptarse a otras ocupaciones en sectores menos frágiles.

3.5. Una inmigración activa y volcada en el empleo

El crecimiento exógeno de la población inmigrante, junto con un perfil en el que sobresalen los solitarios por encima de los hijos, dibuja el panorama de un país de «inmigración reciente» o lo que viene a ser su equivalente, de trabajadores extranjeros. La relación que mantienen con la actividad lo confirma. El peso de los inactivos extranjeros en el total es la mitad que el de los españoles. La distancia entre ellos ha aumentado durante los últimos tres quinquenios. A principios de los noventa había quince puntos de diferencia a favor de los foráneos y en la actualidad son ya veinticinco. Cuatro de cada diez españoles están inactivos frente a uno de cada cinco inmigrantes.

En un escenario de crisis económica y con otro modelo migratorio donde hubiera madurado más la instalación, la familia inmigrante tendría una composición más equilibrada, una estructura por edad más compensada y unas tasas de actividad y de ocupación mas cercanas a la población nativa. Sobre todo las tasas de las mujeres inmigrantes serían inferiores al nivel alcanzado por las mujeres nativas. En ese cuadro migratorio que aún no ha cuajado en España, el crecimiento endógeno de la población inmigrante tendría una dimensión mayor. Cuando se crece a impulsos que vienen desde el exterior es que la coyuntura económica es buena y el arraigo está dando sus primeros pasos y queda oculto ante el ímpetu de las nuevas corrientes.

Tabla 7.14. Distribución de la relación con la actividad de la población inmigrante total y de la población nacional total (mayor de 15 años)

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
Relación actividad									
Ocupados	69,1	59,2	49,7	50,3	42	38,3	1,4	1,4	1,3
Parados sin experiencia	1,9	2,7	2,9	0,7	1,9	2,3	2,7	1,4	1,3
Parados con experiencia	8,6	10,5	11,8	4,4	6,4	8,4	2,0	1,6	1,4
Inactivos	20,3	27,6	35,7	44,6	49,7	51,0	0,5	0,6	0,7
Tasas									
Tasa de actividad	79,7	72,4	64,3	55,4	50,3	49,0	—	—	—
Tasa de ocupación	69,1	59,2	49,7	50,3	42	38,3	—	—	—
Tasa de paro	13,3	18,3	22,8	9,2	16,4	21,9	—	—	—

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

En España este modelo migratorio de madurez todavía está en ciernes (Tabla 7.14). Las tasas de actividad, las de ocupación y las de paro son las propias de un país de inmigración en fase creciente y reflejan una época de aceleración de la actividad económica. Las tasas de actividad y las de ocupación superan en más de veinte puntos a las de los españoles, y las de paro son sólo ligeramente superiores. La tendencia del empleo en los últimos años se ha fortalecido respecto del periodo anterior. Enseguida hablaremos de su viraje reciente.

En los países europeos de más tradición, el desempleo de los trabajadores extranjeros dobla como promedio al nativo, y, en según qué perfiles nacionales y educativos, hasta lo triplica (OECD, 2001). Esa asimetría en el desempleo entre nativos y foráneos constituye la normalidad en los escenarios de inmigración asentada, aunque siempre cueste aceptarlo y mucho más resignarse a ello. La tabla anterior nos dibuja un panorama de empleo exento del golpeo de la crisis de 2008 donde, con alta probabilidad, la tasa de paro duplicará de forma holgada a la de los nativos.

Esa mayor vulnerabilidad se debe a razones objetivas de concentración en sectores cíclicos, en peldaños inferiores y en desventaja reivindicativa y formal. Menos sindicados, menos protegidos socialmente, con menos derechos acumulados y más eventuales por la duración de su contrato (Wats, 2000). Sin embargo, la vulnerabilidad que refleja la tasa de paro no sólo equivale a fragilidad del empleo, sino que también obedece a motivos de índole expresiva y cultural. Están abajo del todo en la pirámide de ocupaciones porque llevan menos tiempo, tienen menos contactos, se les reconocen menos calificaciones y se les relega frente a los autóctonos. En definitiva, se les aplica la «preferencia nacional» y se les ofrecen los puestos de trabajo que son difíciles de cubrir.

El resumen es que el Estado protege a sus nacionales y el empresario lo sigue cuando aprieta la crisis. El mercado, como institución social, atiende a distintas reglas, conveniencias, convenciones y presiones que el empleo no siempre considera razones. Cuando la ocupación crece a buen ritmo la preferencia nacional se atempera o se esfuma, mientras que cuando la actividad productiva decrece entran en liza otras consideraciones. Había mano de obra sin movilizar en España, de modo que no todo inmigrante que ha entrado era estrictamente necesario. Más bien resultaba conveniente por diferentes motivos y no únicamente salariales. Sin embargo, en el trabajo de campo desarrollado para elaborar este Informe y ya cuando la crisis de empleo ha descargado, he escuchado a empleadores que defienden la contratación de extranjeros en la coyuntura actual pasando por encima de los nativos. Los argumentos básicos remitían a su mayor disponibilidad y dedicación: «trabajan

más y cualquier día de la semana». Después de la experiencia con trabajadores inmigrantes en estos años de bonanza, el cliché se vuelve contra el nativo. Si la imagen del inmigrante analfabeto y sin calificación es falsa, la del nativo vago y cicatero, exigente y desmotivado no pasa de ser también una construcción social conveniente en estos malos tiempos.

3.6. Los trabajadores inmigrantes ocupados

La Encuesta de Población Activa estima que entre mediados de 2003 y de 2007, el volumen de inmigrantes ocupados oscila entre 1,1 millones en el inicio a 2,6 millones a mitad de 2007 y la cantidad de parados salta de 200.000 a 350.000.

El equilibrio entre los *sexos* que resaltamos al describir los rasgos de la población inmigrante en su conjunto cambia al hablar sólo de los ocupados. Hay una mayor incidencia de la ocupación en la mujer extranjera respecto de la española (Tabla 7.15). *El empleo de la mujer extranjera ha ido a más durante el siglo XXI*. Este es un punto que merece destacarse por tres motivos. Como se ha dicho, cuando el ciclo migratorio madure, la tasa de ocupación de las nativas debe superar a la de las foráneas. En segundo lugar, la entrada masiva de trabajadoras inmigrantes ha favorecido la ocupación formal de las mujeres españolas. Y, en tercer término, las tareas de reproducción demográfica y social han quedado relegadas y disminuidas en aras de una mejor inserción productiva y de un aumento de la autonomía personal. El retraso en la fecundidad, la ambivalente marcha del emparejamiento y de las rupturas entre las mujeres nativas son hechos que mantienen vínculos claros, si bien no exclusivos, con el empleo de mujeres inmigrantes en el hogar.

Al igual que ocurría con el crecimiento de la economía y la escasez relativa de mano de obra, había otros procedimientos y herramientas para que la mujer española se incorporara al mercado laboral. El reparto de las cargas familiares entre los dos sexos era una de ellas. Ha resultado socialmente más llevadero que esas cargas las asumieran a bajo coste las trabajadoras foráneas. Su incorporación también ha repercutido en el retardo en la organización tecnológica del hogar, la organización de las compras y el cambio de las pautas culinarias.

El hecho es que, durante los últimos quince años y con mayor intensidad en los últimos siete, la proporción de españolas ocupadas ha crecido más que la de las extranjeras. A principios de los noventa del siglo pasado apenas uno de cada tres ocupados nacionales era mujer, mientras que los últimos datos elevan la cuenta a cuatro de cada diez. Pese a ello, las trabajadoras extranjeras mantienen tasas de ocupación superiores a las españolas. Ese es un rasgo de lo inmaduro del modelo migratorio y también constituye una señal de la fuerza del crecimiento económico. En otras palabras, el contraste laboral cambiará a favor de las españolas cuando la instalación de la población inmigrante crezca y la corriente anual de entrada de trabajadores se modere. Con la crisis de 2008, la política y el modelo migratorio español se curtirán con otras experiencias.

La pronta y creciente inserción en el empleo de los inmigrantes más jóvenes es otro rasgo que indica la segmentación familiar, que es una de las consecuencias del proceso migratorio y lo prolongado del ciclo de prosperidad. Los españoles de esas mismas *edades* jóvenes no están tan implicados en el mercado de trabajo. Se mantienen en el hogar formándose y a la espera de un empleo más acorde con sus aspiraciones y expectativas. El peso de los extranjeros ocupados que no han cumplido los 25 años supera con creces al de los españoles en esa edad. Los jóvenes inmigrantes están trabajando mientras los jóvenes españoles están estudiando. Que se precipite lo primero y que se retrase lo segundo no son necesariamente buenas señales.

Una de las aportaciones de la inmigración es el aumento del capital educativo inmediato y diferido. Los estudios que traen del país de origen y la sed de formación que les impulsa no se verán saciados si la inserción laboral se precipita. Además, con esa ocupación temprana se debilitan las expectativas de ascenso ocupacional. Nuestra economía ha de perseguir el aumento de la productividad y la fluidez en la escala de

Tabla 7.15. Comparación de la población ocupada inmigrante y nacional

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
Sexo									
Varón	57,5	59,6	61,1	60,5	63,7	66,0	0,9	0,9	0,9
Mujer	42,5	40,4	38,9	39,5	36,3	34,0	1,1	1,1	1,1
Grupo de edad									
16-24	14,0	12,2	11,7	10,0	12,7	13,5	1,4	1,0	0,9
25-34	41,4	39,5	42,0	28,9	27,1	27,1	1,4	1,5	1,5
35-49	37,3	40,8	36,8	39,6	38,4	37,0	0,9	1,1	1,0
Más de 50	7,2	7,6	9,6	21,4	21,8	22,4	0,3	0,3	0,4
Estudios									
Sin estudios	7,4	14,9	9,7	2,7	5,4	8,2	2,7	2,8	1,2
Primarios	19,7	22,7	26,6	17,2	24,1	32,9	1,1	0,9	0,8
Secundarios	17,5	44,1	41,2	26,4	52,3	44,3	0,7	0,8	0,9
Grado medio	35,6			21,2					
Superiores	19,8	18,3	22,5	32,5	18,2	14,6	0,6	1,0	1,5
Situación profesional									
Empresario (asalariados)	1,6	3,8	5,2	5,7	5,3	4,7	0,3	0,7	1,1
Trabajador independiente	5,1	9,7	16,8	11,2	13,4	16,0	0,5	0,7	1,1
Ayuda o negocio familiar	0,9	2,5	3,4	1,5	3,2	5,0	0,6	0,8	0,7
Asalariado	92,3	84,1	74,7	81,4	78,1	74,3	1,1	1,1	1,0
Sector actividad									
Agricultura	7,4	10,5	5,3	4,9	7,4	9,6	1,5	1,4	0,6
Industria ligera	6,5	6,2	4,5	7,4	9,0	9,9	0,9	0,7	0,5
Industria pesada	5,3	4,1	4,8	10,5	11,1	11,4	0,5	0,4	0,4
Construcción	22,4	13,0	8,7	11,6	10,5	9,4	1,9	1,2	0,9
Comercio	10,2	11,8	17,7	15,9	16,4	16,9	0,6	0,7	1,0
Restauración	14,5	14,1	18,1	6,0	6,1	5,8	2,4	2,3	3,1
Servicio doméstico	17,5	22,9	21,0	2,0	2,6	2,8	8,6	8,8	7,5
Otros servicios	16,2	17,3	20,0	41,5	36,8	34,1	0,4	0,5	0,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

ocupaciones, y ambas se sostienen mediante la formación continua. Eso incluye también a los inmigrantes más jóvenes.

Los datos presentados resumen una tendencia. La pirámide etánea de los ocupados *ha recibido una corriente de juventud por la base debido a la llegada de jóvenes trabajadores inmigrantes*, mientras que la madurez de la cúspide es tarea y espacio reservado para los nativos.

La mayor incidencia en el empleo de los trabajadores inmigrantes menos educados con respecto de los españoles que tienen pocos estudios nos plantea dos retos importantes que es conveniente afrontar. Por un lado, es fácil anticipar el malestar entre los españoles sin estudios o con educación primaria. Entre los nacionales más desfavorecidos crece la concurrencia con los extranjeros y la disputa por los mismos y escasos trabajos. La incidencia de los inmigrantes analfabetos y con pocos estudios ha aumentado a lo largo de los años. En el otro extremo del cabo vale la pena insistir en lo ya dicho, a saber: los jóvenes extranjeros

deben acrecentar el capital educativo y adaptarse a las demandas de un modelo de economía más productiva y exigente en el conocimiento. Los puestos en la base de la pirámide no son seguros, y previsiblemente este va a ser el país en el que van a vivir de por vida, por todo lo cual sus expectativas no deberían verse frustradas tan pronto.

En otras palabras y como resumen, se ha fortalecido la incidencia de los ocupados españoles con estudios medios y superiores. Del ensanche de la pirámide ocupacional por arriba se han beneficiado los españoles más calificados, mientras que del crecimiento de las ocupaciones menos valoradas que se ubican en la base se han aprovechado en mayor proporción los inmigrantes. Son las dos caras de la fortuna del largo ciclo de crecimiento de la economía española que, unos más y otros menos, todos hemos disfrutado.

Los trabajadores inmigrantes sólo superan a los españoles en la categoría de *asalariado en el sector privado*. Ahí se concentran nueve de cada diez ocupados extranjeros frente a seis ocupados españoles. En realidad, no es tanta la diferencia, pues son ocho de cada diez los españoles ocupados que perciben un salario. Pero un 17% de ellos lo hacen como empleados públicos, ocupación que les está vedada a los foráneos. En todas las demás situaciones profesionales la incidencia de los españoles duplica al menos la presencia relativa de los extranjeros.

Esa fuerte concentración también denota que el modelo migratorio no ha fraguado del todo. Ha sido excesivo el vendaval de los flujos para que el arraigo se deje notar. Apenas hay extranjeros en la categoría de empresarios con asalariados o en la casilla de ayuda en un negocio familiar. Los inmigrantes que aparecen como trabajadores autónomos o independientes son, más bien, lo que se denominaría «expulsados del salario» antes que propietarios de un capital. Son resistentes al retorno que capean el despido refugiándose en la venta ambulante y en el menudeo. Ciertamente, aparecen algunos empresarios que han acumulado medios para constituirse en tales y contratar asalariados, pero aún son minoría. Una parte sustancial de los autónomos lo son por cuenta del comercio al por menor, lo que no deja de ser un modo de aguantar y soportar la crisis sin regresar al país y a la espera de una nueva contratación como asalariados.

La incidencia de los ocupados extranjeros respecto de los españoles en orden creciente tiene lugar en tan sólo cuatro sectores de actividad: agricultura, construcción, restauración y sobre todo en el servicio doméstico. En ninguno de ellos supone una sorpresa (Calderón e Hidalgo, 2007). Es el reflejo del modelo económico español intensivo en mano de obra y de bajo valor añadido. Constituyen, por así decirlo, las cuatro patas de la economía sumergida y los nichos laborales por donde ingresan y de donde esperan salir los trabajadores inmigrantes. Particularmente el servicio interno de hogar y el peonaje en la agricultura que hasta hace poco eran objeto de un régimen especial en la Seguridad Social.

En realidad, donde únicamente ha aumentado con claridad la incidencia de los trabajadores extranjeros en los seis últimos años ha sido en la construcción. Lo ha hecho con una gran intensidad, puesto que ha saltado de un 1,2 al inicio del nuevo siglo a un 1,9 en los cinco últimos años. En las otras tres ramas de actividad la incidencia de los inmigrantes, aunque es alta, se ha mantenido a lo largo de los quince años que estamos analizando. La desventaja de los inmigrantes en comparación con los españoles crece cuando se trata de su empleo en los servicios más cualificados. La baja incidencia en la industria pesada y en el comercio tiene un contrapunto esperanzador, puesto que aumenta con fuerza su presencia en la industria ligera, extendiéndose lentamente hacia la pesada. Esto nos indica una *cierta difusión de los trabajadores extranjeros desde la alta concentración en las cuatro patas del modelo económico de baja productividad hacia empleos más cualificados, lo que va acercando su distribución a la de los españoles*.

Un indicador de integración laboral, en igualdad de experiencia y formación, es el reparto similar entre los sectores de actividad de inmigrantes y nativos. La igualdad es un síntoma de su buena inserción. Al contrario, un signo de vulnerabilidad y de las insuficiencias en su integración es la desigual distribución por la pirámide de ocupaciones. La concentración en pocas actividades indica debilidad, pues el riesgo es mayor cuanto más se cuelga de unas pocas actividades.

Cuanto más parecida sea la distribución de los ocupados extranjeros a la de los españoles en igualdad de capacidades y experiencia,

Tabla 7.16. Distribución de la temporalidad de la población inmigrante asalariada y de la población nacional asalariada

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996
Contrato indefinido	39,6	48,8	47,6	71,8	67,5	66,5	0,9	0,7	0,7
Contrato temporal	60,4	51,2	52,4	29,2	32,5	33,5	2,1	1,6	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

mayor será su integración. Integración laboral equivale a convergencia de condiciones y de posiciones en la pirámide de ocupaciones. Si tomamos la distribución entre 2003 y 2007, se comprueba que sólo un 11% de los inmigrantes se ocupan como directivos, profesionales, administrativos y profesionales de apoyo. En estas cuatro casillas se concentra un 43% de los españoles. Por el contrario, en el extremo inferior y opuesto, es decir, en las ocupaciones no cualificadas se agolpa el 41% de los inmigrantes y el 12% de los españoles. El haz y el envés. Los de arriba y los de abajo. Las dos caras de la moneda.

La incidencia de los extranjeros en las tareas no cualificadas es tres veces superior a la de los españoles (CES, 2004). Los inmigrantes sobresalen ligeramente en las ocupaciones de restauración y entre los trabajadores cualificados en la industria manufacturera, pero no entre los montadores y operarios de las instalaciones y maquinaria. Hemos dibujado el cuadro de su fragilidad y de los riesgos de exclusión que les acechan. Al final del trayecto se aprecia que aún queda un largo camino por recorrer hasta alcanzar una distribución equilibrada y equitativa entre las ocupaciones asignadas a los inmigrantes y las reservadas a los españoles. La igualdad queda lejos.

A esa concentración sectorial y ocupacional asimétrica y algo descabalada cabe añadir el peligro que entraña *un alto y creciente índice de contratación temporal* (Tabla 7.16). La incidencia de la temporalidad en la contratación de los inmigrantes duplica a la de los españoles, que de por sí es ya preocupante, sobre todo si miramos la de los jóvenes. Seis de cada diez trabajadores inmigrantes penden de un contrato temporal frente a uno de cada tres españoles. La señal más negativa de la temporalidad la constituye su incremento en los últimos tiempos. Una marca negativa de nuestro inestable mercado de trabajo y un augurio de la fragilidad de los trabajadores extranjeros a la hora de enfrentarse a la crisis. El peso de los contratos indefinidos entre los inmigrantes se ha reducido diez puntos en los últimos diez años.

3.7. La población extranjera desempleada

La tasa de paro de los inmigrantes ha subido tres puntos durante el primer trimestre de 2008 y se sitúa en el 15%. Esta rápida reacción al alza ante la crisis sugiere que la cultura sociopolítica de la protección como modo de enfrentarse a la situación desfavorable se ha vuelto a imponer a la del reparto de los costes entre todos. En lugar de trabajar todos pero trabajar menos, se suprimen empleos. Esa ha sido la tradición, sólo que en esta ocasión hay más de dos millones de trabajadores extranjeros no comunitarios con empleo. En realidad habría que contar también con los trabajadores rumanos y búlgaros recién comunitarizados, con lo que sumaríamos más de dos millones y medio de candidatos a pagar la crisis sin compartir los costes con los nativos. Si se impone esta cultura, su vulnerabilidad, desprotección y discriminación se harán más visibles (Waldinger y Der-Martirosian, 2000).

Los trabajadores nativos recubrirán estos datos de la realidad con la ideología de la igualdad, pero no es cierto que se den condiciones jurí-

dicas, materiales ni políticas de igualdad entre trabajadores españoles y extranjeros. Ni siquiera lo es, como ya se ha demostrado, que todos los extranjeros se hallen en la misma situación. Se puede aducir que el paro golpea con más fuerza a los foráneos en razón de causas objetivas, tales como la inserción en sectores cíclicos y en nichos laborales especiales e inestables o su menor calificación y experiencia en el empleo y, desde luego, la débil sindicación e integración en los canales oficiales de búsqueda de empleo. Verdades todas ellas, como estamos viendo, pero verdades a medias que esconden la parte menos agradable de analizar: la de la discriminación en sus vertientes jurídicas, políticas y étnicas.

Así que es más que probable que siga aumentando la tasa de paro entre los extranjeros y, como ha quedado escrito, lo que resultaba excepcional en el panorama europeo era la escasa diferencia con el nivel del desempleo de los nativos. La vulnerabilidad es mayor que la de los españoles debido a la concentración de su empleo en sectores inestables de baja calificación y a lo reciente de su inserción laboral. Estos rasgos hacen que, cuando la crisis aprieta las clavijas, los inmigrantes sean menos «contratables» y más prescindibles. En otras palabras, que trabajen irregularmente o vayan al paro. Pero también juegan los prejuicios étnicos y culturales. No hace falta que sean extranjeros, basta con que no sean de «los nuestros». Recordemos los apodos dados a los inmigrantes murcianos, andaluces y extremeños que hicieron las migraciones internas en la España de los sesenta.

El desempleo entre los inmigrantes tiene sexo y edad. Afecta más a las mujeres en general, aunque si los comparamos con los hombres salen aún «peor paradas» las españolas que las extranjeras (Tabla 7.17). La mujer inmigrante está más igualada en el infortunio del desempleo con los varones extranjeros. Además, el paro impacta con más intensidad entre los jóvenes extranjeros de 16 a 24 años. La formación de esos jóvenes parados suaviza los fracasos en la inserción social y las expectativas frustradas que ocasiona la falta de movilidad social y ocupacional.

Comparado con los españoles, el paro incide menos entre los extranjeros sin estudios y crece entre los inmigrantes con estudios medios y universitarios. En la competencia con sus iguales españoles les va peor a los inmigrantes con más recursos educativos. No es mercado para inmigrantes formados. Los estudios ayudan más a los españoles que a los extranjeros a la hora de enfrentarse al desempleo. Es comprensible, pues su desclasamiento entre el nivel formativo

Tabla 7.17. Distribución de las caracterísitcas de la población inmigrante y de la población nacional desempleada

	INMIGRANTES			NACIONALES			INCIDENCIA		
	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-1996	2003-2007	1997-2001	1992-11996
Sexo									
Varón	47,4	49,5	58,6	43,4	43,4	50,2	1,1	1,1	1,2
Mujer	52,6	50,5	41,4	56,6	56,6	49,8	0,9	0,9	0,8
Grupo de edad									
16-24	21,2	20,8	24,0	25,1	28,7	33,3	0,8	0,7	0,7
25-34	38,5	38,1	44,9	28,9	31,5	32,4	1,3	1,2	1,4
35-49	29,3	34,3	26,3	30,5	27,6	23,8	1,0	1,2	1,1
Más de 50	7,0	6,8	4,9	13,6	12,1	10,4	0,5	0,6	0,5
Estudios									
Sin estudios	10,0	14,6	16,6	4,7	7,5	8,9	2,1	1,9	1,9
Primarios	21,3	21,6	27,0	21,3	21,8	28,6	1,0	1,0	0,9
Secundarios	50,3	43,7	37,1	52,4	57,8	53,8	0,9	0,8	0,7
Superiores	18,4	20,0	19,3	21,7	12,9	8,7	0,8	1,6	2,2

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Población Activa.

y el trabajo desempeñado es mayor. En su exposición al paro, los trabajadores inmigrantes con pocos estudios están en una posición más igualada con los españoles. En otras palabras, los universitarios españoles, cuando compiten con sus homónimos foráneos, ganan con claridad, pero ese resultado no está claro cuando se trata de la concurrencia por el empleo de los inmigrantes y nativos con menos estudios.

Durante los últimos cinco años la incidencia del paro entre los inmigrantes, cuando se compara con la de los españoles, ha sido más intensa entre los que tenían menos estudios y los jóvenes. No es difícil de explicar ni lo uno ni lo otro. La competencia con la de los españoles menos calificados se ve afectada por la protección que supone la preferencia nacional a la hora de ocupar un puesto de trabajo. La aplicación del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura es un freno para la contratación de extranjeros en igualdad de condiciones. A los españoles sin estudios les ampara, además de esa circunstancia, la protección sindical y la fuerza que da el disfrute de los derechos políticos. En cuanto a los jóvenes españoles, tienen menos urgencia en acceder a un empleo de baja calificación, en cambio los jóvenes extranjeros vienen a ganar un sueldo y tienen menos soporte familiar y menos capital de relaciones.

El desempleo atrapa con más intensidad a los inmigrantes que llevan menos de tres meses buscando trabajo y en general a los de entrada más reciente. De todas formas en periodo de bonanza económica el tiempo de búsqueda de empleo es breve. Entre los inmigrantes parados sobresalen los que no están inscritos en los Servicios Públicos de Empleo. Están menos incorporados a los canales formales que los españoles. Dicho esto, no cabe olvidar que los Servicios Públicos de Empleo sólo propician una pequeña porción (inferior al 15%) de las contrataciones anuales. Pese a lo insuficiente de la cobertura respecto del total de los contratos, estos datos resultan válidos para argumentar acerca de la menor integración de los extranjeros en el acceso a estos servicios de colocación. Lo reciente de su llegada, la incidencia de la irregularidad y la falta de información explican en parte que más de la mitad de los desempleados extranjeros no estén inscritos en ellos.

3.8. Indocumentados y el modelo dual: la persistencia del espacio y la dinámica de la irregularidad

Acabamos de analizar uno de los signos claros de la exclusión de los inmigrantes: el desempleo. La otra clave de su fragilidad social es la irregularidad laboral. La situación de indocumentación administrativa (no disponer de una autorización o permiso de residencia) suele ir asociada a la inexistencia de un contrato de trabajo. Todo ello constituye un compendio de su vulnerabilidad.

Recordemos las tres vías de acceso de los inmigrantes al mercado de trabajo. Primero el contingente anual que trata de resultar acorde con las necesidades laborales. Segundo, el Régimen General donde el empleador solicita una autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena previa consideración de la situación nacional de empleo. Por fin, la Normalización o Regularización de los extranjeros que rinden sudor sin contrato de trabajo ni permiso de residencia. Hay también autorizaciones de residencia temporal y de trabajo por circunstancias excepcionales previstas en los supuestos de arraigo, pero cuantitativamente apenas son significativas.

Hace ya ocho años que caracterizamos el modelo migratorio español como *irregular* (Izquierdo, 2001). Ofrecimos algunas de las claves que le conferían esa naturaleza. En 2008, tras siete años de flujos que superan en cantidad e intensidad todo lo conocido en nuestra historia como país de emigración y de acogida, la inmigración se ha vuelto más compleja y ha cambiado de sustancia. Como consecuencia del impulso inmigratorio y de la política reactiva, el modelo de inmigración español se ha dualizado. No se ha segmentado porque, afortunadamente, el inmigrante puede pasar de una a otra orilla a través de las pasarelas o puentes que son las regularizaciones. Su prohibición por ley entrañaría muchos más riesgos.

El modelo es un mixto que incluye dos espacios y comprende tres secuencias de tiempo. Un momento inicial de ingreso en el mercado de trabajo en donde se registra una alta incidencia de la irregularidad. La duración de ese tiempo de irregularidad varía dependiendo de las políticas de regularización del gobierno de turno. Un periodo intermedio donde el inmigrante trata de afianzar la legalidad renovando el contrato de empleo y, un tercer plazo, donde el arraigo y la permanencia predominan. La síntesis es un modelo compuesto de un espacio laboral donde la inserción legal desde la entrada todavía es minoritaria y libra un pulso con la cultura del trabajo clandestino. El segundo componente de ese modelo mixto laboral y de arraigo es la permanencia y la integración de los foráneos como minoría que estructura la sociedad española. Se trata del afincamiento de familias, escolares, trabajadores con residencias permanentes y demandas de naturalización. En definitiva, un espacio de trabajadores temporales o volanderos y otro de inmigrantes que trabajan y arraigan.

La parte irregular del modelo ha disminuido en cuanto al volumen (Laparra y Martínez de Lizarrondo, 2008)[8], pero persisten la cultura y la dinámica de la irregularidad. He aquí algunos de sus rasgos más salientes y persistentes.

En primer lugar, son los *modos de ingreso* del inmigrante en el mercado de trabajo, aunque no sólo en el empleo tal y como se aprecia en el reagrupamiento de familiares por vías no apropiadas. El acceso a la regularidad contractual de los trabajadores extranjeros se lleva a cabo mayoritariamente mediante regularizaciones encubiertas o explícitas. Las tensiones y desajustes se producen entre las peticiones de los empresarios y las cuotas de trabadores. La Administración y las Comisiones Provinciales de Trabajo vigilan el cumplimiento de la «preferencia nacional», que se concreta en el Catálogo de Ocupaciones de difícil cobertura. Los desequilibrios entre lo proyectado y lo contratado en las vertientes temporal y estable, así como las sucesivas tentativas de mejora del contingente anual de mano de obra, constituyen otra prueba concluyente de este desfase. La inhibición de los empleadores ante la contratación genérica y la preferencia en la selección del trabajador por el método del «cara a cara» es un dato de esa dificultad. La diferencia entre la oferta y la demanda de trabajadores estables es otra prueba.

En segundo lugar está la *dificultad de estabilizar la situación legal* del trabajador extranjero regularizado. Esta dificultad queda bien reflejada en la figura de la «irregularidad sobrevenida», que es un eufemismo para no reconocer que la legalización tiene, cuando menos, bases endebles y muchas veces se apoya en ofertas falsas de empleo. Como resultado de esta «cultura del engaño», la concesión del permiso inicial no se consolida ni se renueva. Las recaídas en la irregularidad no son insignificantes estadísticamente y se han realizado diferentes estimaciones sobre su dimensión. Una propuesta que desde este Informe se hace al respecto es la de conceder en las regularizaciones permisos iniciales cuya duración supere el año.

La cultura empresarial contribuye a esa dificultad no sólo en la selección, sino también a la hora de la renovación, como se acaba de señalar. Hay signos de que algo está cambiando para bien, como se ha demostrado con la amplia colaboración de los empleadores en la Normalización de 2005. La prueba de fuego la constituye la tasa de renovaciones después del primer permiso concedido en la Normalización y que, según comunicación telefónica, habría superado el 85%, pero cuyo monto y distribución por sectores de actividad y nacionalidades nunca se han hecho públicos. Es necesario disponer de esos datos de primeras y segundas renovaciones suficientemente desagregados para llevar a cabo una evaluación de las regularizaciones como vías de integración.

El argumento más fuerte, sin duda, va a ser la respuesta de los empresarios ante la crisis de 2008. ¿Se optará por la vía del trato justo a españoles e inmigrantes en situación equivalente de experiencia y calificación o se elegirá el proteccionismo real aunque simbólicamente disimulado? Si el paro golpea de manera especial y discriminada a los extranjeros es que se ha escogido la vía de la exclusión de los inmigrantes frente a la protección de los nativos. La actividad de inspección laboral de la pequeña y mediana empresa que predomina en los sectores del primer acceso al trabajo de los inmigrantes (servicios personales y agricultura)

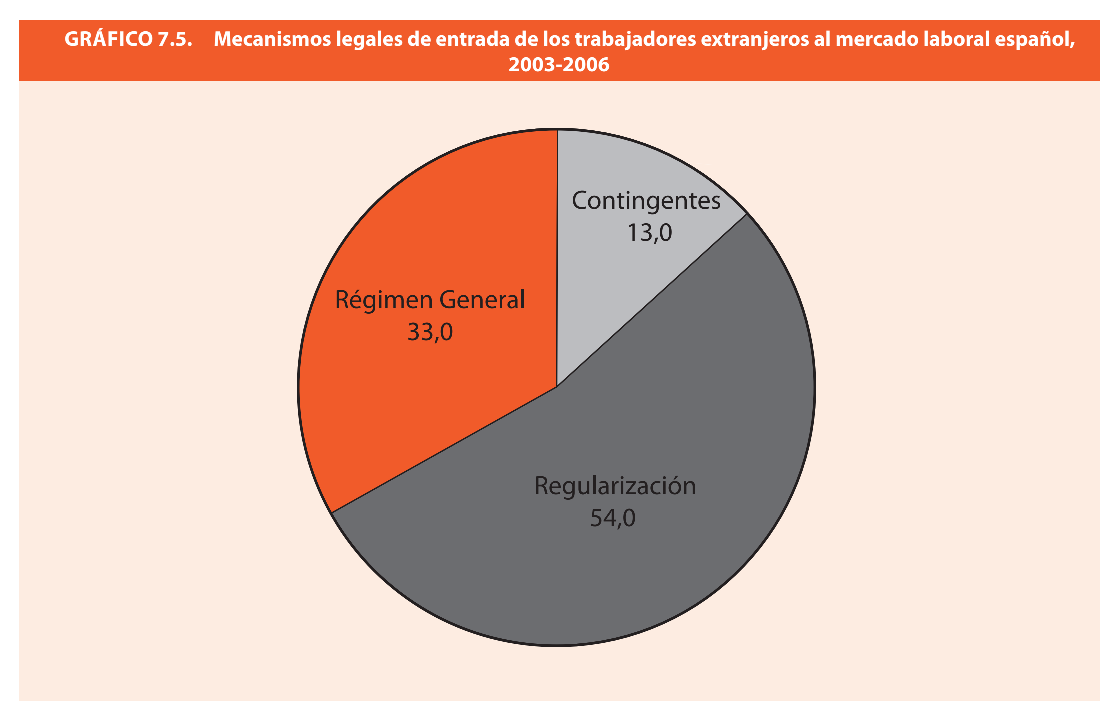
[8] «Las politicas de integración social de inmigrantes en España». Documento de trabajo para Informe FOESSA 2008. www.foessa.es en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

y el comportamiento sindical en la defensa de las condiciones laborales más que del puesto de trabajo y de los afiliados más que de los vulnerables no afiliados serán otras variables a considerar.

La fuerza de la economía sumergida y la menor capacidad de vigilancia de la inspección de trabajo en los nichos laborales de entrada empujan en la dirección del mantenimiento del espacio de la irregularidad en la primera inserción laboral de los trabajadores inmigrantes.

Los controles internos de la irregularidad son insuficientes tanto por el déficit de inspectores como de medios materiales y de obstáculos legales. Las fronteras interiores son difícilmente abatibles. Sin embargo, durante el periodo 2004-2007, la bolsa interna de irregulares se ha desinflado ostensiblemente. El método empleado para ello han sido las dos regularizaciones: la normalización y la legalización por la vía del ingreso en la UE de rumanos y búlgaros.

GRÁFICO 7.5. Mecanismos legales de entrada de los trabajadores extranjeros al mercado laboral español, 2003-2006



Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Elaboración propia.

Dejemos que se exprese el análisis de los datos (Gráfico 7.5). Un análisis prueba que del total de 1.033.990 autorizaciones iniciales de Residencia y Trabajo concedidas a lo largo de tres años (junio de 2.003 a junio de 2.006) un 12% (124.319) se obtuvieron por medio del contingente tanto en lo que se refiere a ofertas de empleo estable como de temporada, otras 344.586 se tramitaron por el Régimen General, lo que supone un tercio del total y el resto, es decir, más de medio millón, que equivale al 54% del total, han sido concedidas a través de la Normalización (565.000). El resultado es claro, en un periodo de crecimiento de la economía y con gobiernos de distinto signo político, las vías legales de entrada al mercado de trabajo han resultado insuficientes. No obstante lo cual, conviene reconocer que su cobertura se ha ampliado y su eficacia va en aumento. En resumen, mejora la gestión de contingentes y sobre todo la del Régimen General.

El hecho es que la enormidad de los flujos de los últimos años según la EVR no ha cabido en los incrementos de la entrada encauzada y legal. Las estimaciones de la EPA también apuntan en esa dirección respecto a la fuerte proporción

de extranjeros que llevan menos de un año de residencia. La conclusión es que la mayoría no ha llegado al mercado de trabajo por la vía de la contratación en origen ni por medio de una oferta nominativa dentro del régimen general. Los contingentes y la contratación reglada son los responsables de menos de la mitad de los ingresos laborales anuales. Es fácil imaginar la secuencia. Cuando llegan se disponen a buscar trabajo a través de sus familiares y amigos, que les ofrecen el contacto para acceder a un empleo. Empiezan a trabajar sin el permiso pertinente y el grueso de ellos accede a la legalidad a través de una u otra modalidad de regularización.

Otras fuentes de información primaria estiman que hasta el 70 % ha llegado a España sin el preceptivo permiso de trabajo. (Tezanos y Díaz, 2008). En otras palabras, todavía son los menos los que acceden a través del contingente o por las vías ordinarias para la contratación de trabajadores permanentes. De hecho, los enclaves de actividad donde más extranjeros fueron «normalizados» en 2005 coinciden con los sectores que les emplean en condiciones legales. Si nos remontamos a la regularización por arraigo de 2001 también se puede ver la continuidad de los nichos laborales donde se agolpan los inmigrantes, primero en situación indocumentada y luego legalizada.

El modelo de inmigración laboral irregular sigue estando vigente, si hacemos caso de estos datos, aunque se ha atemperado en los últimos tres años. La explicación es que, durante la legislatura 2004-2008, el control interno de la irregularidad se ha reforzado por cuatro vías. En primer lugar, por medio de la legalización de trabajadores; después, por el aumento cuantitativo de los contingentes y, sobre todo, a través de una mayor apertura, agilidad y flexibilidad en el Régimen General. Por fin, lo ha hecho también a través del refuerzo de la inspección de trabajo. En consecuencia, la dimensión de la irregularidad laboral se ha reducido. La incógnita es si una vez amortizados los impactos de la normalización y de la comunitarización de los trabajadores rumanos y búlgaros prevalecerá en la incidencia de la crisis la cultura de la irregularidad y aumentará de nuevo la tasa de trabajo sin contrato de los inmigrantes.

3.9. Feminización creciente de la irregularidad

Un dato significativo para el análisis de la exclusión es el incremento de la presencia de las mujeres en los flujos de inmigración. Lo más relevante para este Informe es el aumento de las tasas de irregularidad laboral de las trabajadoras extranjeras. Por un lado, es signo de su incorporación al mercado de trabajo y de su mayor autonomía personal. Indicación de poder afrontar las necesidades vitales sin depender de nadie, pero también augurio del doble riesgo de exclusión y de vulnerabilidad, en otras palabras, el hecho de trabajar sometidas a un régimen laboral que hasta ayer mismo era oficialmente catalogado como «especial» y la carga de su monomarentalidad.

Redunda en la invisibilidad de estas mujeres trabajadoras la alta concentración como empleadas de hogar en régimen interno y la informalidad de su régimen laboral en condiciones de acceso, derechos, obligaciones y remuneración. Desde la regularización de 1991 sobresalía en los datos estadísticos una significativa proporción de mujeres separadas o abandonadas que huían del estigma y de la violencia del entorno. Quince años después la tendencia se acrecienta y no tiene visos de decaer en el futuro que asoma.

La creciente feminización de la irregularidad es un hecho probado. Los últimos tres procesos de regularización registran esta tendencia. El peso del servicio doméstico en las cuatro legalizaciones masivas ha pasado del 21% en 1991 al 32% en la normalización de 2005. Esa tendencia tiene ventajas e inconvenientes respecto de los riesgos de exclusión social. Dos de las características socioculturales de las mujeres extranjeras en situación irregular les ayudan a evitar o suavizar el impacto de la exclusión, a saber: tienen más estudios y en su mayor parte dominan el español. Otros rasgos, como la procedencia latinoamericana, les aseguran una acogida más favorable y su preferencia para el cuidado de los mayores, el servicio de hogar y el trabajo en la restauración. Además, y en mayor proporción que los hombres, tienen aquí a la familia, lo que en definitiva les otorga una mayor estabilidad que los hombres y una mejor aceptación.

Tabla 7.18. Permisos de trabajo según sector de actividad y regularizaciones

	NORMALIZACIÓN 2005	ARRAIGO 2001	REGULARIZACIÓN 2000
Servicio doméstico/hogar	31,7	29,8	17,7
Construcción	20,8	20,0	14,6
Agricultura	14,6	12,6	28,0
Hostelería	10,4	8,6	11,9
Comercio al por menor	4,8	3,5	5,1
Resto	17,8	25,5	22,7
Total	687.138	132.549	120.488

Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración. Elaboración propia.

En el lado negativo, y más favorable a su exclusión, sus salarios son más bajos y su tasa de paro mayor. La responsabilidad del mantenimiento de los hijos que se quedaron en el país de origen, así como la mayor incidencia de las separaciones, abusos, violencias y abandonos, les hace más vulnerables. El aislamiento público y el desgaste emocional del trabajo como internas y cuidadoras, tal y como pone de relieve Martínez Buján, juegan a favor de su indefensión y de su explotación (Martínez, 2008) [9]. El contexto laboral español con la persistente subalternidad de las mujeres nativas respecto de los hombres acentúa aún más el riesgo de exclusión que corren las trabajadoras extranjeras.

La segregación ocupacional y laboral *por género del mercado de trabajo español,* tal y como nos destaca Carrasco (Carrasco, 2008) [10], se resume en los siguientes datos: en los puestos de toma de decisión la relación es de 3 a 1 a favor de los hombres (Tabla 7.19). Las tasas de actividad de las mujeres españolas son un 17% inferiores a las de los hombres, mientras que las tasas de paro, según el grupo de edad, llegan a duplicar la de los varones. La brecha salarial indica que las remuneraciones de las mujeres son inferiores en un 30% a las de los hombres, y por fin que respecto a la contratación a tiempo parcial las féminas mantienen un abusivo e incontestable predominio, puesto que el 78% del total de los contratos a tiempo parcial realizados en 2005 fueron a parar a las mujeres.

Los extremos en la concentración y en la segregación laboral de las mujeres extranjeras se sitúan, por un lado, en las latinoamericanas que tienen incluso tasas de actividad y empleo más altas que las nacionales e intensidades de paro semejantes y, en el otro cabo están las africanas, que muestran menos actividad, más paro y un menor nivel de empleo.

La pendiente de la exclusión laboral se acentúa conforme la tasa de actividad y de empleo es menor y mayor es la de paro. Cuanto más alta sea la tasa de temporalidad en los trabajos y menor la calificación de los empleos desempeñados, el riesgo de pobreza y exclusión será también mayor.

En la comparación entre españolas y extranjeras distribuidas por continente de nacionalidad se aprecia tanto la evolución seguida como las diferencias. Las trabajadoras españolas son las que más han progresado a lo largo de este sexenio: ha menguado su peso en las ocupaciones poco calificadas, han reducido el paro en 10 puntos porcentuales, ha crecido su tasa de empleo en 12 puntos y se mantiene, aunque sea a un nivel alto, la temporalidad. La irrupción laboral de las extranjeras ha empujado hacia arriba en el empleo y el ascenso ocupacional a las trabajadoras nativas. Entre las extranjeras también ha disminuido el paro y ha aumentado el empleo, pero en el lado negativo ha crecido con fuerza la temporalidad.

Casi el 40% de las españolas se ocupan en trabajos poco o nada calificados, lo que es un nivel alto en comparación con los países europeos de nuestro entorno, pero la situación de las extranjeras es mucho peor, puesto que doblan esa proporción (exceptuando a las trabajadoras asiáticas). Las tasas de empleo y paro de las españolas son algo mejor que las extranjeras si se exceptúa a las mujeres africanas. Por último, la contratación

[9]
«Los beneficios de la inmigración al Estado del bienestar». Documento de trabajo para Informe FOESSA 2008. www.foessa.es en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

[10]
«Mercado de trabajo e inmigración». Documento de trabajo para Informe FOESSA 2008. www.foessa.es en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

Tabla 7.19. Características y evolución de la situación laboral de las mujeres extranjeras y españolas, 2000-2006 (números relativos)

	2000					2006				
Ocupadas	España (nativas)	Europa no comunitaria	África	Latinoamérica	Asia	España (nativas)	Europa no comunitaria	África	Latinoamérica	Asia
No cualificadas	16	36	65	47	29	14	56	48	54	35
Restauración y comercio	23	18	28	32	38	24	32	36	32	20
Total	40	54	93	79	67	38	88	84	86	55
Tasa de actividad	60	58	38	71	63	67	77	45	79	60
Tasa de paro	22	21	42	14	16	12	12	25	14	12
Tasa de empleo	47	46	22	61	53	59	68	34	68	53
Tasa de temporalidad	37	80	50	36	—	37	64	66	56	25

Fuente: Carrasco, C. (2008), INE, Encuesta de Población Activa, segundo trimestre.

temporal supera el tercio entre las españolas y los dos tercios entre las extranjeras excluidas, una vez más, las mujeres asiáticas, cuya sobreexplotación en la jornada laboral es bien conocida.

La comparación entre las extranjeras según cuál sea la procedencia nacional también deja claro que existe heterogeneidad y diferencias entre ellas. Las tasas más bajas de empleo y las más altas de paro las muestran las trabajadoras africanas. Ellas son las más expuestas a la exclusión laboral porque también evidencian la tasa de temporalidad más alta y la de actividad más reducida. En el lado positivo hay que anotar que, durante los seis últimos años, han avanzado mucho a la hora de reducir la tasa de paro y de aumentar la de empleo.

4 Percepciones, aspiraciones y modelo migratorio

Desde el inicio del capítulo se ha venido insistiendo en la distinción entre inmigración como mano de obra más o menos temporal abocada a la reemigración o al retorno y la configuración de minorías extranjeras producto de su instalación duradera o permanente. Esa distinción debe influir en las políticas públicas y en el modelo migratorio. La concepción de la inmigración exclusivamente como fuerza de trabajo ha retrasado las acciones de integración. Ese desfase temporal unido a la envergadura y velocidad de los flujos durante los últimos ocho años aboca a la conformación de minorías que arraigan y se protegen recreando «identidades defensivas». En un contexto social, económico y cultural tan variado como el de las principales CC. AA. de inmigración, donde las políticas de inserción laboral y social son diferentes y la composición sociocultural de la inmigración también lo es, la reacción de los inmigrantes ante el desempleo y el rechazo social por parte de los nativos es resistir comunitariamente.

Los mensajes recientes desde los poderes públicos de poner en práctica y facilitar el retorno de los inmigrantes y suspender los contingentes anuales no hacen más que reflejar esa concepción utilitarista del trabajador extranjero que ahora, en la crisis económica, «estaría de más», por así expresarlo. Ese fundamento casi exclusivamente laboral de la política de inmigración contribuye a una reacción defensiva y de resistencia comunitaria de los extranjeros recientemente asentados. Vamos a explorar a continuación si crece el recelo ante el arraigo de los inmigrantes en las actitudes de la opinión pública y se deteriora la convivencia social. Si a ello se une la segregación residencial y escolar, tenemos reunidos algunos de los ingredientes básicos para la constitución de minorías en ciertos barrios y enclaves de España. El riesgo se acentúa cuando se produce un modelo de aceptación ciudadana y de asentamiento de inmigrantes fragmentado y descoordinado entre las diferentes CC. AA. Lo esperable es que si todo ello ocurre el resultado sea un modelo migratorio espacialmente segmentado y socialmente tenso. En este último apartado cumple analizar las actitudes y expectativas de los nativos ante

la inmigración y compararlas con las aspiraciones y planes de los inmigrantes más asentados. Ese contraste servirá para argumentar cuál es el modelo migratorio general que más se adecua a la realidad social y simbólica. Empezaremos los análisis en este último apartado examinando los planes de integración en las autonomías.

Hemos visto en los dos apartados anteriores que no todos los inmigrantes extranjeros están en situación vulnerable, en una posición que requiera o recomiende una decidida acción protectora por parte de los poderes públicos y una política de inclusión social para prevenir el riesgo de marginación de la sociedad. El estatuto jurídico de inmigración (régimen general) y el tipo de permiso (inicial) acrecientan las probabilidades de exclusión. El régimen comunitario y la renovación de la residencia protegen contra ese riesgo. También se ha analizado esa vulnerabilidad en el terreno laboral. El paro y la irregularidad son los dos azotes que propician y empujan la caída de los inmigrantes en la orilla de la sociedad. La desequilibrada composición de los hogares, en particular la abundancia de inmigrantes solos y aislados, así como la desnudez formativa, contribuye a achicar las barreras protectoras.

Desde luego, también es cierto que no todos los españoles tienen una posición individual y familiar que les proporciona un blindaje contra la exclusión. La alta y resistente tasa de precariedad laboral nos avisa sobre los que no están a salvo de caer en los márgenes de la sociedad. Ciertamente, hay extranjeros que mantienen una posición económica y familiar mejor que aquella por la que atraviesan determinados españoles.

A todos los autóctonos no nos toca de la misma manera ni con la misma intensidad la presencia de los inmigrantes extranjeros. Depende del ámbito geográfico y laboral en que nos movamos. Ciudades o pueblos, regiones, provincias o áreas metropolitanas, restaurantes o fábricas, escuelas u hospitales. Si en un barrio no viven muchos inmigrantes pero el desplazamiento diario hasta el lugar de trabajo se realiza en transporte público, la frecuencia de toparse con inmigrantes aumenta respecto del movimiento en vehículo privado. La inmigración que aparece en la televisión es inodora e insípida, y son la imaginación y el prejuicio los que configura nuestra percepción del hecho inmigratorio.

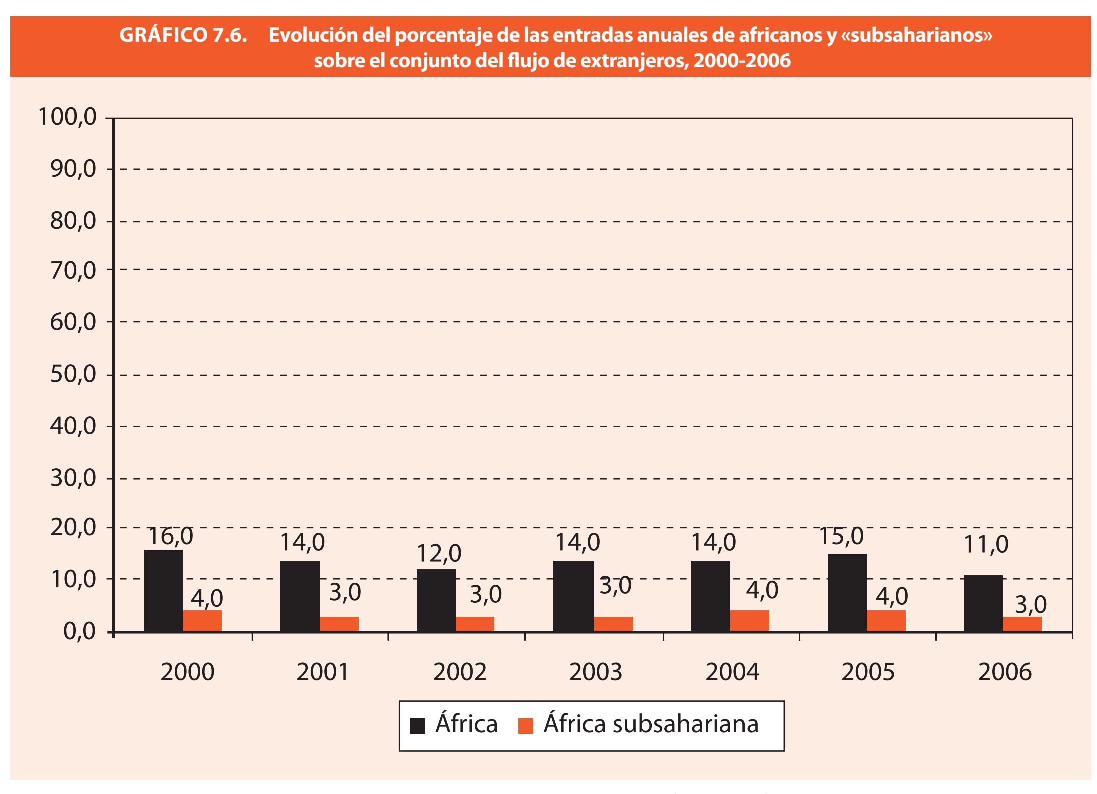
Dos ejemplos trágicos y dramáticos sirven para nuestro argumento. Los dos ejemplos son de ámbito nacional, pero el lector puede llevar a cabo el mismo ejercicio en su comunidad autónoma o municipio. Basta con que estudie las noticias sobre los inmigrantes con más impacto en los medios de formación de la opinión pública local o regional. El primero de nuestros ejemplos es la visión de los inmigrantes que llegan a las costas españolas a bordo de cayucos y pateras. Esa imagen nos remite al sentimiento de invasión, pero también al juicio sobre la inoperancia del control estatal al respecto de los flujos migratorios. La corriente migratoria africana, pero no sólo esa, se vincula con la inseguridad y deriva en prejuicios y análisis torcidos según los cuales todo inmigrante de un país más pobre es un candidato a convertirse en delincuente. En definitiva, nos remite a la relación entre la inmigración y el orden público (J. Bordas, 2008) [11].

Es un hecho que los datos estadísticos tienen menos poder de convicción que las imágenes y, como muestra, ahí va lo que sigue. El gráfico que se presenta más adelante evidencia el escaso peso de la corriente africana y «subsahariana» en el conjunto de los flujos, aunque, como ya se ha dicho, su trágico resultado de muerte es lo importante y decisivo (Gráfico 7.6). No fue menos impresionante y trágico lo ocurrido el 11 de marzo en la estación de trenes de Atocha en Madrid (Tabla 7.20). El atentado terrorista impactó en la mente de los españoles reforzando esa imagen de inseguridad. Pocos españoles saben que allí dejaron la vida casi doscientos extranjeros de 17 nacionalidades distintas. Los datos dicen que uno de cada cuatro fallecidos (26%) era inmigrante, cuando la proporción de extranjeros empadronados en el total de la población era del 7% y el peso de los residentes no llegaba al 4%.

El hecho es que el perfil sociodemográfico y la frecuencia del contacto se distribuyen social y espacialmente de un modo desigual. Las percepciones se forjan en esos contextos y con esos contactos. Los inmigrantes se han concentrado más en unas regiones españolas que en otras, en unas ciudades y pueblos y en cada uno de ellos

[11] «Aspectos sociodemográficos que contribuyen a explicar la conducta criminal y su percepción por la sociedad». Documento de trabajo para Informe FOESSA 2008. www.foessa.es en la sección «Publicaciones» (VI Informe).

GRÁFICO 7.6. Evolución del porcentaje de las entradas anuales de africanos y «subsaharianos» sobre el conjunto del flujo de extranjeros, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Encuesta de Variaciones Residenciales (2000-2006).

Tabla 7.20. Personas fallecidas en el atentado del 11-M en Madrid según nacionalidad

Nacionalidades	Absolutos	Porcentaje
Españoles	141	74
Rumanos	16	8
Ecuatorianos	6	3
Polacos	4	2
Búlgaros	4	2
Peruanos	3	2
Dominicanos	2	1
Colombianos	2	1
Marroquíes	2	1
Ucranianos	2	1
Hondureños	2	1
Otras	6	3
Total	190	100

Fuente: http://es.wikipedia.org

predomina un rostro. Un jubilado europeo se encuentra literalmente en su casa en Baleares o Canarias, en Málaga o Alicante, mientras que un marroquí trabajando en la agricultura se halla más presente y arropado por su comunidad en Murcia o La Rioja. Un hispanoamericano (ecuatoriano, colombiano o argentino) aparece con mayor asiduidad en el metro madrileño o en un pueblo gallego que en la región extremeña o en la ciudad de Zaragoza. Eso no quiere decir que la difusión de los inmigrantes no se esté produciendo lentamente ni que no vaya a continuar y se amplíe en el futuro. Pero la primera imagen se va a quedar grabada durante un largo tiempo y probablemente dejará un poso que suele pasar inadvertido a la hora de emitir un juicio. No es de la distribución nacional, geográfica o cultural de la que se va a tratar aquí, en este último apartado, sino de la distribución invisible, la que marca sin que el interlocutor se percate.

4.1. El gobierno de las migraciones y la integración de los inmigrantes en la España de las autonomías

Podemos elegir la competencia (que es una sublimación de la guerra) pero no es ineluctable al igual que no lo es la guerra, pero también podemos elegir la colaboración amistosa.

(Coetzee, 2007: 94)

Una de las principales tareas del gobierno central en España es la de establecer cuáles son los niveles mínimos en la igualdad de derechos y en el acceso a los servicios de bienestar del conjunto de la población en cualquiera de las CC. AA. Con ello se trata de impedir la exclusión cívica y de suavizar la segmentación social. En particular, lo que se pretende es garantizar que no haya distingos entre los habitantes a la hora de disfrutar de las prestaciones de salud, educación y servicios sociales.

El gobierno también ha de ejercer su liderazgo en el modelo de integración de la población en su conjunto y, en particular, ha de inspirar o diseñar la normativa que articula las políticas de integración de los inmigrantes (Cachón, 2008). El PECI y el Fondo para la Acogida y la Educación constituyen un ejemplo de ese cometido. Asegurar e incrementar la eficacia de este fondo requiere fomentar la coordinación y cooperación entre administraciones.

La tensión entre niveles de gobierno aparece por dos vías. La primera por el *choque de competencias* que se concreta en la marginación de las CC. AA. a la hora de determinar el volumen y la regulación de los flujos. La inercia centralista apoyada en la idea de que se trata de una competencia exclusiva del gobierno central inhibe a las CC. AA. a la hora de cooperar y trasladar la información de abajo arriba. La segunda vía se produce cuando se utiliza la inmigración como objeto de competencia electoral. Desde esa óptica los pasos de las administraciones autonómicas y locales obedecen, por un lado, al signo del partido que gobierna en cada comunidad autónoma y, por el otro, a las presiones de los ciudadanos enmarcadas en su contexto de actuación (Izquierdo y León, 2008).

La coordinación entre los distintos gobiernos autonómicos y municipales aparece como una necesidad si no se quieren añadir *tensiones a las políticas de integración*. Es conveniente para el buen ejercicio de un gobierno multinivel que cada una de sus administraciones y burocracias dispensen el mismo trato a los inmigrantes y a los autóctonos. Y, en todo caso, que se ponga el acento en la protección de los grupos de población en situación más vulnerable. Máxime teniendo presente que una parte de los inmigrantes se traslada de una a otra comunidad autónoma o municipio según las circunstancias laborales lo demanden.

La labor de preservar en la práctica la convivencia y la cohesión en la vida social corre por cuenta de las CC. AA. y de los gobiernos locales. El hecho es que las CC. AA. ya tienen sus planes de integración (Tabla 7.21) con evidentes diferencias en el trato que se dispensa y en la población que tiene acceso a las palancas básicas para la integración de los inmigrantes. Tanto en la formación y las políticas de empleo

como en el acceso y cobertura de la atención en salud, educación y servicios sociales es patente la falta de coordinación y entendimiento. El ángulo comprensible y lógico para que exista esta diversidad es que los poderes públicos atienden a las demandas y presiones de las principales comunidades inmigrantes y ahí priman las diferencias entre CC. AA. Pero, por otro lado, la mutua información y coordinación entre niveles de las administraciones es necesario dada la movilidad de los inmigrantes hasta fijar su asentamiento definitivo en una u otra vecindad. A veces esos planes no responden tanto a la densidad migratoria como a las *presiones mediáticas y electorales*. En otras ocasiones esos planes son discurso sin apoyo presupuestario.

Tabla 7.21. Estado y ubicación administrativa de los planes de inmigración

Comunidad Autónoma	Periodo	Consejería responsable
Andalucía	2006-2009	Gobernación
Aragón	2004-2007	Economía, Hacienda y Empleo
Baleares	2005-2007	Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración
Canarias	2006-2008	Bienestar Social, Juventud y Vivienda
Castilla y León	2005-2009	Administración Pública
Cataluña	2005-2008	Acción Social y Ciudadanía
Comunidad Valenciana	2004-2008	Inmigración y Ciudadanía
La Rioja	2004-2007	Servicios Sociales
Madrid	2006-2008	Inmigración
Murcia	2006-2009	Política Social, Mujer e Inmigración
Navarra	2002-2006	Bienestar Social, Deporte y Juventud
País Vasco	2003-2005	Vivienda y Asuntos Sociales

Fuente: M. Laparra y A. Martínez, 2008, a partir de la información facilitada por las diversas comunidades autónomas.

Sean lo que fueren, los gobiernos de las CC. AA. van a jugar un papel asimétrico y previsiblemente no va a ser posible la homogeneidad de enfoques. Lo cierto es que la integración anda pegada al suelo y es una parte esencial de la política de migración internacional, que, más bien, anda perdida en el orbe. Esta desconexión explica una parte de su ineficacia para procurar la integración. Sin sintonía entre la perspectiva más general y global y la cercanía concreta de la integración la eficacia se pierde. Hay que explorar la vía de dar pasos desde la integración local en la dirección del control de los flujos a través de la cooperación entre localidades de origen y destino y comprometiendo a las redes y organizaciones de inmigrantes en ese menester. Pero todo ello demanda la coordinación y cooperación entre niveles de gobierno y entre las administraciones competentes (Penninx y Martinillo, 2006).

Está claro que las competencias en trabajo, educación, sanidad y servicios sociales están ubicadas en los gobiernos autonómicos. Incluso la concesión del primer permiso de trabajo al inmigrante es ya una capacidad que se incluye en los nuevos estatutos de autonomía aprobados durante la legislatura 2004-2008. De modo que, a partir de ahí, las CC. AA. ya tienen su lugar en el control y regulación de los flujos. Otra competencia del gobierno central que está ya repartida de hecho, aunque no explícitamente reconocida ni en la práctica es siempre aceptada.

Pues bien, los mercados de trabajo incluso en un mismo sector ofrecen condiciones muy distintas de alojamiento y protección a los trabajadores extranjeros según CC. AA., con lo cual la competencia por atraerlos es un hecho. Hay disputa en la captación de inmigrantes para desempeñar labores con escaso reconocimiento social y que exigen energía y fuerza física. Los mercados laborales tienen múltiples segmentaciones y en sus intersticios se generan tensiones políticas. Las empresas introducen mano de

obra y las administraciones sirven a los ciudadanos. Los excesos de las primeras se pagan con dependencias y cargas sociales en la capacidad de las administraciones y de los presupuestos públicos.

En general, los inmigrantes ocupan los peldaños más bajos de la escala ocupacional. Desempeñan los trabajos menos calificados y más temporales en los sectores donde se concentran: servicios personales, construcción, hostelería y restauración, comercio al por menor y con gran visibilidad en la agricultura. Aúpan productivamente a los españoles de clase media y en particular a las mujeres que acceden así a trabajos más calificados y mejor remunerados desprendiéndose de las arduas tareas de reproducción social.

Pero los trabajadores extranjeros también rozan con los trabajadores y trabajadoras nativas menos calificadas, que achacan la reducción de sus oportunidades de empleo a la irrupción de los foráneos. Homologar (con los requisitos y precauciones que en cada caso procedan) los títulos educativos de los inmigrantes y sus capacidades para desarrollar labores más calificadas y distintas es una vía de integración laboral. Ese reconocimiento podría comenzar en las empresas y progresivamente formalizarse en las instituciones educativas y profesionales correspondientes. Es una manera de afrontar estos roces en los momentos de crisis económica y de no encerrar en el paro y en el nicho laboral a los inmigrantes con experiencia y formación excedente.

Cuando en el aumento del desempleo de los trabajadores extranjeros va a influir tanto la temporalidad de sus contratos como el hecho de operar la preferencia nacional a la hora del despido, cabe anticipar medidas que promuevan la igualdad de oportunidades y de trato a la hora del ascenso laboral. Si se procede a ese reconocimiento, podrán cambiar de uno a otro sector de actividad y sortear las dificultades de empleo en la construcción. No siempre el cambio será para mejor, pues podrán descender de categoría y de condiciones laborales, pero a sus ojos es mejor tener un empleo que depender del paro cuando no se han acumulado, por falta de tiempo de cotización, suficientes derechos.

Es más, por estos ámbitos laborales poco calificados se está extendiendo la opinión de que los españoles desdeñan estos empleos y prefieren depender de la protección y abrigo del Estado benefactor. Según esta versión interesada, los extranjeros estarían más dispuestos a desempeñarlos y se mostrarían menos reivindicativos en sus reclamaciones de horarios y descansos. Aceptarían mejor la flexibilidad en las condiciones laborales a cambio de no sufrir menoscabos salariales. Este choque de culturas laborales percibido y real en sus consecuencias pronostica un enfrentamiento en el acceso y competencia por los servicios de bienestar entre los más vulnerables, sean autóctonos o foráneos. Y esa colisión afectaría de lleno a la exclusión social de los extranjeros.

4.2. La percepción de la inmigración: ¿aceptación o rechazo?

¿Trazar una línea entre las realidades y las percepciones? Todo es una percepción. Esa fue la revolución kantiana.
(Coetzee, 2007:103)

Las políticas de inmigración y, más en concreto, las de integración se hacen mirando de frente o de reojo al flujo de percepciones de los electores (Tapinos, 2003). Resulta innegable, que se miden mejor las actitudes de los nativos hacia los foráneos que las corrientes reales de la inmigración. Los sondeos y barómetros mensuales constituyen guías para la orientación de los mensajes respecto de la inmigración y también influyen en la acción política. El hacerlo así no constituye un dislate, puesto que sin el acuerdo de la sociedad mayoritaria no hay inclusión de los inmigrantes que sea factible. Y, desde luego, todavía hay diferencias entre los partidos políticos y los gobiernos a la hora de informar a la opinión pública, de formarla y también de analizar sus actitudes.

Lo importante para este Informe es que esa lectura diferente repercute en el modelo de integración impulsado por uno y otro gobierno. Hay

dos planes generales de inmigración e integración, el GRECO y el PECI, elaborados ambos en el siglo XXI, cuando ya existe plena conciencia de que la inmigración es un hecho social que estructura la sociedad. Y esa diferencia de los gobiernos en el modo de interpretar la percepción que tienen los electores de los inmigrantes afecta de lleno al diseño y a las prioridades en la integración.

En el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, aprobado por el gobierno el 16 de febrero de 2007 y publicado en ese mismo año, existe un apartado específicamente dedicado al análisis de la percepción de la inmigración en España. En ese lugar se dice explícitamente: «Las encuestas y barómetros del CIS vienen mostrando que la acogida de la inmigración y de los inmigrantes en España en los últimos años puede considerarse positiva. Aunque la opinión pública mayoritaria conoce poco la situación de la inmigración y muchos españoles no han tenido una relación personal con inmigrantes, hay un estado de opinión favorable a su integración».

¿Significa esta lectura que si más españoles conocieran mejor la situación de los inmigrantes y tuvieran una relación personal más estrecha, más continuada y diaria, su opinión favorable se ampliaría y fortalecería? La valoración que hace el gobierno es esa. Veamos: «Son mayoría los que prefieren su entrada por vías legales, apoyan la regularización y muy pocos los que optan por la devolución o expulsión. Una gran mayoría están a favor de que accedan en condiciones de igualdad con los españoles a la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda o los cursos de español o de formación profesional» (PECI, 2007: 93).

Es decir, la mayoría apoya el acceso igualitario de extranjeros y españoles a las prestaciones del Estado de bienestar. Aunque, naturalmente, no sea comparable el acceso a la vivienda con la oferta de cursos para aprender español, donde es improbable que los inmigrantes extranjeros compitan con los nativos por las plazas ofertadas.

La prueba más concluyente de que la lectura que se hace desde el gobierno es la que estamos señalando la constituye la distinción clara entre el plano nacional y el personal. Tras reconocer que la proporción de los entrevistados que ven la inmigración como uno de los principales problemas que tiene España «ha crecido notablemente», se opta por contraponer la agenda privada al rechazo público. «Frente a la agenda pública que señala la inmigración como uno de los tres principales problemas de España los entrevistados la sitúan en una posición *mucho más retrasada* en el ránking de problemas de su agenda personal» (cursiva mía). Y la explicación de esta asimetría público-privado reside, según el PECI, en «la selección y la forma en la que los medios de comunicación presentan las noticias sobre la inmigración» (Declaración de Torres, 2008).

El perfil sociodemográfico de los más preocupados por el lugar que ocupa la inmigración en la agenda pública es el que sigue: se trata de varones maduros, empresarios con asalariados y altos ejecutivos. En cambio, los jubilados y pensionistas ven en menor medida la inmigración como un problema nacional. Cuando se traspasa esa preocupación al entorno individual, sucede al contrario, pues los más preocupados son los obreros no cualificados y los parados.

Queda claro que a «los de abajo» les preocupa el impacto que tiene la inmigración en sus carnes, pero no su valor y precio en la agenda pública. Con el roce real nace la inmigración como problema personal. Es en la escalera de vecinos y en la incertidumbre laboral entre trabajadores poco cualificados donde más crece el rechazo y la xenofobia.

Así que no parece del todo, y en cualquier circunstancia, acertada la presunción según la cual con el aumento de la relación personal entre españoles e inmigrantes mejoraría la opinión favorable a su integración. No ha sido asi hasta ahora, cuando mejor pintaba la economía, y menos aún en la actual situación de crisis. La actitud ambivalente de los españoles hacia los inmigrantes parece ir derrumbandose por su lado peor. No siempre el roce hace el aprecio. Máxime cuando más adelante se reconoce que dos tercios de los españoles han tenido relación o trato con los inmigrantes. Más bien cabe concluir que la opinión es más o menos favorable según sea el provecho o perjuicio que se desprende de esa relación personal. Unos grupos sociales se benefician más que otros y algunos se ven perjudicados o al menos se sienten amenazados por

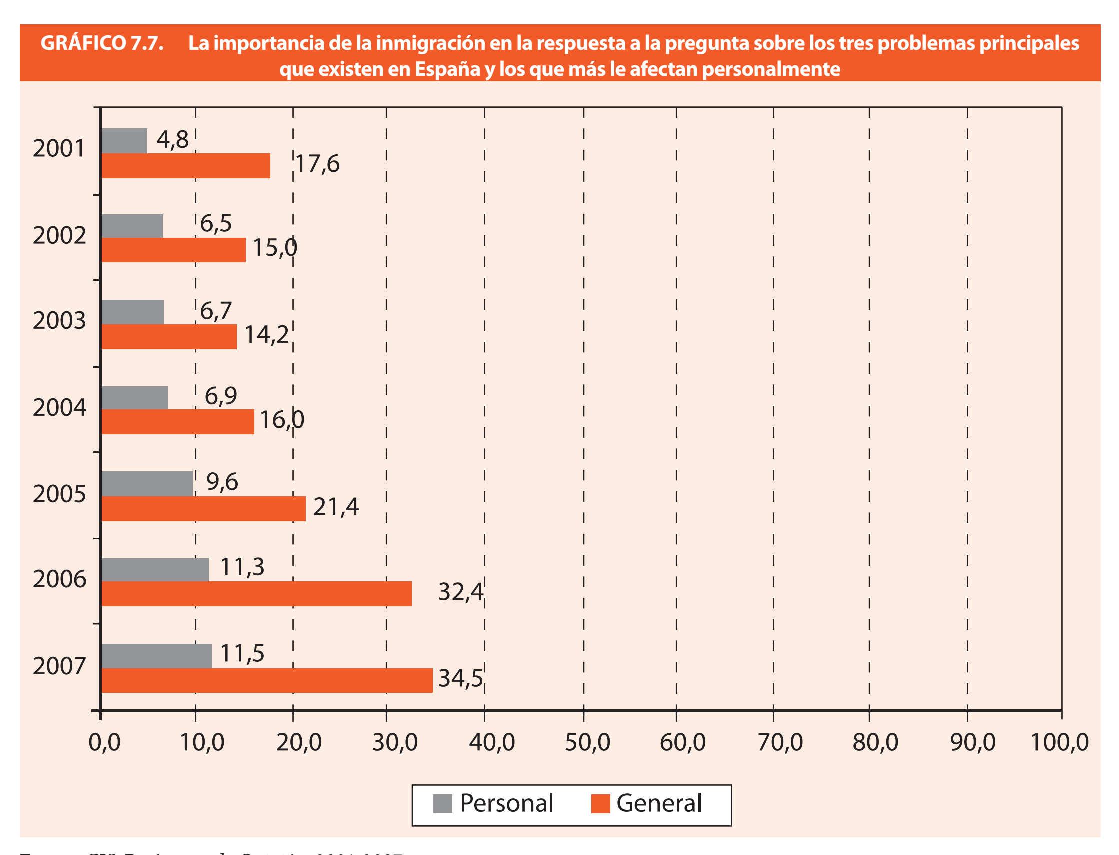
la presencia de los inmigrantes extranjeros. La política de inmigración estrechamente laboral refuerza esta concepción variables, utilitaria y ambivalente, que se vuelve más negra en tiempos sombríos.

Ciertamente, lo primero que el Gráfico 7.7 revela es que crece la percepción de la inmigración como problema. En efecto, cada año que pasa se percibe en mayor medida como un problema nacional y también personal. Se ha duplicado esa percepción conflictiva entre 2001 y 2007, pasando del 17% al 34% desde la perspectiva nacional y del 5% al 11% en la consideración individual.

Probablemente podría ser mayor la proporción de los «reacios» de no darse en un contexto de país de emigración. Es decir, es posible que surta efecto un cierto sentimiento de empatía enraizado en la historia de España como país de emigración. Ese recuerdo quizá se refleje en los sondeos de opinión en las respuestas más comprensivas hacia los inmigrantes y sus circunstancias. Pero no cabe descartar la hipótesis contraria, según la cual «no hay peor astilla que la del mismo palo», y este rechazo aflorará en toda su dimensión cuando la crisis rompa y golpee con fuerza. La memoria y la corrección política se pueden perder con la destrucción de empleo y la «sensación» de competencia por los recursos escasos. Mas todavía si de las sensaciones se pasa a las evidencias.

Según el PECI, ese incremento de los «reacios al fenómeno» se explica por el rápido aumento de los inmigrantes en las ciudades y pueblos, así como por la novedad del hecho. Y ese juicio problemático respecto del exceso inmigrante se achaca a la falta o a la falsa información que tienen los entrevistados. No es un juicio sino un prejuicio, según el PECI, lo que emite la opinión pública. Decididamente, se ha optado por la interpretación más benevolente y optimista de las actitudes de los españoles.

GRÁFICO 7.7. La importancia de la inmigración en la respuesta a la pregunta sobre los tres problemas principales que existen en España y los que más le afectan personalmente



Fuente: CIS, Barómetro de Opinión, 2001-2007.

De esta lectura del PECI se extraen dos conclusiones. En primer término se propone el refuerzo de los servicios públicos con el fin de, «suavizar el impacto de la inmigración sobre la vida cotidiana percibido por los ciudadanos», a la vez «incrementar el conocimiento de la población española al respecto de las contribuciones de la inmigración», y «consensuar con los medios de comunicación una mejora en el tratamiento informativo de la inmigración». Y, en segundo lugar, se destaca el elevado grado de aceptación de la inmigración y el respaldo muy mayoritario al reconocimiento de derechos a los inmigrantes.

Dos conclusiones que resultan contradictorias si en lugar de escribir «reconocimiento» se pusiera «ejercicio» de los derechos civiles, sociales y políticos. Pues lo que los entrevistados manifiestan con su reacción (desconfiada, molesta, airada) es su contrariedad y desacuerdo respecto al hecho de que los foráneos usen y consuman en pie de igualdad con los españoles esos recursos públicos.

Las cualidades que los entrevistados valoran más de los inmigrantes son: una cualificación laboral que España necesita, un buen nivel educativo, que hablen castellano u otras lenguas oficiales y que tengan familiares y vivienda aquí. Ese perfil, tal y como hemos visto a lo largo de este Informe, no se aleja demasiado del de buena parte de la inmigración que está aquí. El nivel educativo medio y alto de la mayoría latinoamericana y europea resulta ser un hecho cierto. Incluso el asentamiento familiar y la vivienda (el chabolismo no ha proliferado) están, por así decirlo, en un estado avanzado. Se podría deducir, contradiciendo la lectura del PECI, que los entrevistados están bien informados respecto de la inmigración realmente afincada en España y que la influencia deformadora de los medios de comunicación no ha hecho mella en la muestra.

En realidad, lo que los españoles dicen querer es una «inmigración a la carta» o una élite migratoria. Naturalmente, si están pensando en unos inmigrantes selectos, no resulta extraño que apoyen su ingreso en el mercado laboral y no tengan inconveniente en el acceso de los escogidos y de sus hijos a la enseñanza y a la sanidad pública. En el ámbito religioso, asociativo y en el de la participación política, los entrevistados españoles tampoco ponen barreras a los inmigrantes en la defensa de sus derechos y en el voto en las elecciones municipales. A la hora de la verdad, tanto en contratación laboral, en el alquiler de la vivienda o en la reacción ante la matrícula escolar los nativos no ven ni tratan así a los inmigrantes que están ya aquí. Respecto de ellos más bien parecen sostener lo que apuntaban las encuestas del CIS a principios de los noventa, a saber: que acudan cuando se les necesite y se marchen cuando su trabajo se extinga. En otras palabras, prefieren una inmigración temporal a una de arraigo.

En los programas electorales y documentos específicos sobre inmigración del PP no se hacen análisis explícitos de las actitudes de los españoles hacia los inmigrantes. No hay ninguna referencia a ello en el capítulo del programa electoral de 2004 titulado «Inmigración ordenada en una sociedad abierta». En el balance que abre el capítulo del programa electoral hace cuatro años se mencionaba explícitamente el Programa GRECO como el lugar donde se ha «diseñado un política global de integración». Tampoco se valoran las percepciones de los españoles respecto de los extranjeros en las conclusiones de la Conferencia sobre Inmigración de octubre de 2006. Ni siquiera aparecen esas referencias en la propuesta con la que el PP se presentó a las elecciones de 2008.

El hecho de que no figure en los textos y programas del partido durante la etapa de gobierno no significa que las percepciones de los españoles no fueran tenidas en cuenta y tuvieran repercusión en la acción de gobierno. Así, en el Balance de 2002 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración se apoya la afirmación de que «la inmigración es una de las cuestiones de mayor trascendencia para la sociedad española», con datos de los barómetros mensuales del CIS referidos a ese año: «De acuerdo con los barómetros mensuales del CIS referidos a 2002, entre el 9,9% y el 28,5% de los encuestados consideran que la inmigración forma parte de los tres problemas principales de España y entre el 4,3% y el 12,4% que es uno de los problemas que mas le afecta personalmente» [12].

[12] Página 5 del Balance 2002. Oficina de Relaciones Informativas y Sociales del MIR. www.mir.es/oris/index.htm.

Es en el capítulo segundo del GRECO, que está dedicado a «integración de los extranjeros que contribuyen activamente al crecimiento de nuestro país y de sus familias» y, concretamente, en el apartado de «Lucha contra el racismo y la xenofobia» cuando se proponen «Campañas informativas sobre inmigración como fenómeno positivo». Estas campañas irán dirigidas a la población en general y su objetivo será: «Potenciar los valores de respeto, igualdad y tolerancia y el acercamiento al inmigrante a través del conocimiento de su cultura e historia y la transmisión de mensajes positivos sobre sus aportaciones a la sociedad española, desde el punto de vista humano» (p. 47). Así pues, aunque el PP no lleva a cabo en el texto del Programa GRECO un análisis de los resultados de las encuestas de percepciones y actitudes del CIS, sí que reconoce explícitamente la necesidad de transmitir a la población en general mensajes positivos sobre la inmigración y sus aportaciones.

4.3. Los fundamentos de esta percepción

Es obvio que las encuestas tienen limitaciones para detectar la dimensión de la xenofobia y el racismo. Los entrevistados suelen contestar dando una imagen que esté acorde con los buenos modales (Méndez, 2007). La educación democrática no acepta el menosprecio al inmigrante ni la inferioridad racial. Además, en las preguntas se desafila la actitud del interrogado puesto que se enjuicia a los inmigrantes en su conjunto, o se pide opinión respecto de un agregado continental y nacional sabiendo que esos conglomerados son internamente heterogéneos. Por último, las encuestas ignoran la desigual repercusión que, según donde vivan y laboren, ejerce la inmigración sobre los encuestados.

A pesar de esas «cortapisas técnicas» que son consustanciales a la herramienta empleada, se puede decir que los españoles mantienen, hasta la fecha, una percepción formalmente más favorable hacia la inmigración que la media de los ciudadanos de la UE. Y según nuestra opinión, ese clima de empatía, que debe bastante al recuerdo de nuestro reciente pasado, es frágil y superficial. Como nos recuerda Coeetze en su análisis sobre la Razia sudafricana, «la historia carece de vida a menos que le proporciones un hogar en tu conciencia y es una carga cuya aceptación no se puede imponer a ninguna persona libre».

Desde luego, las percepciones se construyen y fluctúan. A veces se quiebran por acontecimientos dramáticos y otras adquieren tintes exagerados por falta de encuadre y de perspectiva. Dicho de otra forma, en ocasiones el drama es un hecho, pero, en otras situaciones, somos nosotros los que fabricamos el drama. Es cierto que en la tendencia, o lo que es lo mismo, en el recorrido temporal largo y continuado, la inmigración se consolida como una preocupación creciente entre los españoles. En unas CC. AA. más que en otras según se vean afectadas por una cara más positiva o negativa del fenómeno migratorio. Pesa la composición sociocultural, la intensidad de asentamiento y la proporción de inmigrantes (Escandell *et al.*, 2008).

Así, las islas Canarias se imaginan como una región de tránsito y cierran los ojos a la integración. En La Rioja o Murcia se intercalan la actitud egoísta basada en lo convenientes que resultan los trabajadores extranjeros para la agricultura con el rechazo y la discriminación a su presencia pública en plazas y ciudades. Cantabria vive con suavidad la instalación de los pocos que llegan, Madrid acoge latinoamericanos y Cataluña, africanos y asiáticos en mayores dosis. Todo ello configura un panorama variado de escenarios y prácticas de integración.

El aporte económico de los inmigrantes palidece ante el temor y la desconfianza. Las políticas de inmigración se sostienen en acciones instrumentales y en recursos materiales que sostengan el incremento de la población y la igualdad de trato. Las actitudes de rechazo hacia los inmigrantes no se van a modificar ni a neutralizar con «muletas culturales» ni con apelaciones ciertas a las evidentes y mensurables aportaciones económicas y demográficas de los inmigrantes. La exclusión real que refleja la Tabla 7.22 y la xenofobia se combaten con «medios contantes y sonantes» y con derechos.

Tabla 7.22. Proporción de hogares afectados por procesos de exclusión según estatus de extranjería y de ciudadanía

	Españoles y UE	Extracomunitarios
Exclusión empleo	12,5	27,2
Exclusión política	4,3	89,1
Exclusión vivienda	17,8	37,0
Exclusión consumo	8,0	17,6
Exclusión salud	10,8	16,6
Exclusión educación	6,0	3,5
Conflicto social	12,3	16,4
Aislamiento social	7,5	9,2

Fuente: Encuesta Foessa 2008. Elaboración: M. Laparra y A. Martínez, 2008.

La ideología de la igualdad no resiste un análisis sociológico riguroso. Una parte de las desigualdades sociales que experimentan los inmigrantes es producto del trato discriminatorio y de los prejuicios a los que se enfrentan. La integración social en términos de equidad de los inmigrantes extracomunitarios es un objetivo, y su punto de partida exige reconocer la situación actual y los riesgos futuros. Atribuir las exclusiones en el empleo y las segregaciones urbanas sólo a la falta de experiencia y antigüedad o a su menor capital monetario es esconder una parte de la realidad, la que atañe a la discriminación laboral, a la segmentación jurídica y al rechazo vecinal.

4.4. ¿Cuáles son las aspiraciones de los inmigrantes?

Respondamos, al fin, a las dos cuestiones pendientes que fueron formuladas en la introducción y toca hacerles frente. La primera eran las razones que tenían los inmigrantes para venir a España, qué esperaban encontrar aquí. La segunda, qué consecuencias tienen sus planes y expectativas en el modelo migratorio.

La inmigración es un torrente de matices, así que dependerá de con qué inmigrantes hablemos para formarnos una u otra idea de su proyecto migratorio. Pero sí que tenemos algunas evidencias que nos ayudan a responder a la pregunta. Datos de carácter oficial y de registros secundarios y también información inédita de naturaleza primaria. Ambas fuentes nos avisan, unas indirectamente y otras de modo inmediato, del cambio que se ha producido en su posición jurídica y en sus proyectos. Al menos en lo que respecta a las aspiraciones de los extranjeros no comunitarios más asentados. Y si se tienen pruebas fehacientes de que eso es así, lo razonable es tomar buena nota e integrar esos cambios en el modelo migratorio.

Estos son los datos y los hechos más salientes. Sabemos que, de los casi dos millones y medio de residentes extracomunitarios, un 36% ya tiene un permiso para residir de modo permanente. Renovable de un modo automático y sin mayor dificultad. También conocemos que otro 12% del total ha alcanzado la segunda renovación de su residencia, lo que le garantiza una cierta estabilidad legal. En números redondos, la mitad de los 2,5 millones disfruta de seguridad de residencia. La otra mitad, en cambio, está probando su residencia inicial o en la primera renovación.

Los dos grupos de inmigrantes no comunitarios más numerosos son los marroquíes y los ecuatorianos. También son los dos que encabezan el registro de residentes permanentes. Pues bien, a ellos les hemos preguntado por sus motivos, la razón principal y secundaria de por qué han venido a España. Hemos entrevistado a una muestra amplia en dos ocasiones separadas por seis años. Podemos ver a través de sus respues-

tas si los motivos y el proyecto han cambiado. La información secundaria que se extrae de los registros administrativos es menos volátil y está más sedimentada, pero la respuesta directa y fulminante a un cuestionario denota su voluntad y carácter.

Desde una perspectiva «culturalista» buscaríamos en la encuesta la representatividad por nacionalidad, religión o idioma. Desde la óptica sociodemográfica insistiríamos en la capacidad explicativa de las «circunstancias» y los «ciclos vitales» reflejados en una adecuada distribución de la muestra (por edad, género o estado civil) y pensando en qué pesa más en los proyectos vitales, la juventud, la tradición o la dependencia familiar. Todas estas consideraciones tienen realidad y sentido. Lógicamente, han de entrar de un modo ponderado en el análisis de la inmigración. En nuestra pesquisa ha predominado, sin embargo, el enfoque jurídico-político, reflejado en el estatuto de residencia, la situación laboral y la jerarquía del permiso (inicial, renovado o permanente). La hipótesis de fondo es que cuanto más estable y legal sea su situación, más fiable serán sus contestaciones a determinadas cuestiones (Tabla 7.23).

El resultado de comparar la muestra de la encuesta y el reparto según el registro administrativo de residencias nos indica que hablamos de una mayoría de marroquíes permanentes y de una cuarta parte que se ha instalado recientemente. Los entrevistados más asentados de nacionalidad ecuatoriana también están sobre-

Tabla 7.23. Distribución en porcentaje de los residentes y entrevistados según tipo de permiso

	Residentes marroquíes	Entrevistados residentes	Residentes ecuatorianos	Entrevistados ecuatorianos (n = 376)
Inicial-primer año	27,4	15,1	42,5	28,5
1.ª renovación	11,7	10,7	15,2	20,0
2.ª renovación	16,2	18,7	31,6	33,4
Permanente	43,7	42,0	6,5	12,3
NS/NC		13,5		5,8

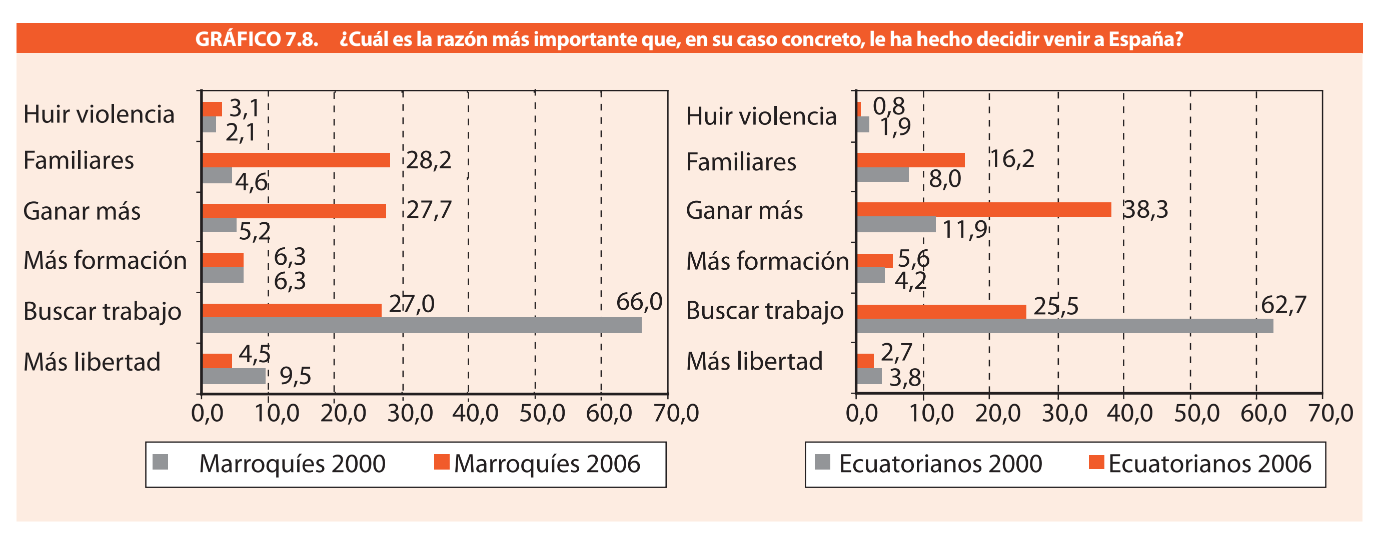
Fuente: Autorizaciones de residencia a 31-12-2005 y Encuesta de Inmigración Ecuatoriana y Marroquí en España realizada por el Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) y la Universidade da Coruña (UDC), 2006. Elaboración propia.

representados respecto al registro oficial de permisos de residencia. La proporción de ecuatorianos permanentes es el doble y quedan muy por debajo del nivel general los que han llegado a España en los últimos cinco años. *A pesar de lo cual, las distribuciones de la encuesta y del registro de residencia aguantan la comparación. Entre ambas hay más parecidos que diferencias.*

En suma, hablamos de una inmigración legal, asentada y que está trabajando, lo cual es bueno para que sus respuestas tengan el peso de la experiencia y la tranquilidad de la estabilidad legal. La memoria y el recuerdo se afinan con la seguridad. De todas formas, y para que conste el fallo, la distribución de la muestra entrevistada según género sobre-representa a las mujeres marroquíes (49% frente a 35% entre los residentes) y en menor medida a las ecuatorianas (54% frente a 51%). Así que la muestra peca de feminización.

Las razones que les impulsan a emigrar a España (Gráfico 7.8) nos permiten evaluar el grado de ajuste del modelo migratorio exclusivamente laboral a la realidad de sus aspiraciones. Hace seis años la respuesta era sencilla: a dos de cada tres ecuatorianos o marroquíes les empujaba la búsqueda de trabajo y los demás eran motivos secundarios o minoritarios. Los estudios, la libertad y el dinero impulsaban, por así decirlo, a un inmigrante de cada cinco. El cuadro ha variado sustancialmente

GRÁFICO 7.8. ¿Cuál es la razón más importante que, en su caso concreto, le ha hecho decidir venir a España?



Fuente: Encuesta de regularización 2000 y Encuesta de Inmigración Ecuatoriana y Marroquí en España realizada por el Center for Comparative Immigration Studies (CCIS) y la Universidade da Coruña (UDC) -2006-. Elaboración propia.

después de tres regularizaciones y un largo periodo de continuado e intenso crecimiento económico. Esta era la pregunta y estas son las respuestas.

En resumen, donde un sexenio dominaba abrumadoramente la búsqueda de empleo, ahora más bien lo que prevalece es la promoción salarial, y lo que, al principio del siglo XXI, era la necesidad, hoy es el arraigo familiar. Es evidente que los inmigrantes entrevistados (también los regularizados) han tenido éxito y han traído a la familia. El escenario es muy parecido para marroquíes y ecuatorianos, pese a que los segundos han llegado más tarde y con menos red social instalada. La ventaja nacional quizá ha acelerado su inserción y arraigo. No desaparece del cuadro de motivaciones la búsqueda de trabajo, pero no es ya la razón que domina en solitario. Las tres fuentes de inmigración ahora mas equilibradas son: la necesidad de trabajo, el nivel salarial y el arraigo familiar. Un triple pilar para el modelo migratorio.

A tenor de estas respuestas, el modelo migratorio español es ahora *mixto*. *Un compendio de mano de obra, ganancia e instalación familiar. Vinieron buscando trabajo, pero se han ido quedando por el salario y el arraigo familiar. Es una inmigración de marroquíes y ecuatorianos donde el bienestar prima sobre la necesidad*. Cierto que estamos hablamos de un tercio de la inmigración no comunitaria que reside en España. Si tuviéramos la evidencia de que los rumanos y colombianos, bolivianos y búlgaros participan de esta evolución, entonces podríamos afirmarlo prácticamente de la mayoría de los inmigrantes de países terceros.

4.5. ¿Ha cambiado el modelo migratorio durante el siglo XXI?

Sí, es la respuesta que cabe dar a la luz del análisis realizado a lo largo de este Informe. *Ahora se trata de un modelo dual y mixto para una inmigración más compleja*. No se ha borrado el modelo de inmigración irregular para trabajar de un modo intensivo en los empleos sumergidos, inestables y poco calificados. Al principio fue la situación irregular, y con el paso del tiempo el inmigrante mantiene su trabajo y alcanza la estabilidad legal. Lo que ha cambiado de un modo profundo respecto del año 2000, cuando se formuló el dominio de ese Modelo de Inmigración para el Trabajo en

situación Irregular, es que al menos la mitad de los residentes extranjeros han fraguado *un proyecto de bienestar e instalación*. Los motivos no son los mismos, no pueden serlo porque lo que mueve no es similar a lo que retiene. El ciclo de crecimiento ha cimentado buenas razones para el arraigo. Ya no sólo es el trabajo, sino que son los hijos nacidos o escolarizados aquí, la consecución de la estabilidad legal, el reagrupamiento familiar, el disfrute de los servicios públicos de bienestar y la ventaja salarial.

La objeción principal que cabe plantear a esta transformación del modelo migratorio que combina la necesidad laboral con el bienestar social es la de si estamos comparando las razones dadas por inmigrantes irregulares (2000) y los motivos de los inmigrantes legales y asentados de 2006. En realidad, lo que medimos no son tanto los proyectos derivados de dos estatutos migratorios, uno legal y otro indocumentado, como el impacto que tiene la bonanza económica y el tiempo transcurrido en la maduración del proyecto migratorio. La transformación principal es la práctica desaparición del proyecto de retorno. Ya no se trata de un proyecto migratorio con un calendario para el regreso, sino de uno de establecimiento que trasluce la evolución del inmigrante a residente-habitante.

Es el momento inicial y la extinción del proyecto migratorio lo que en realidad estamos observando. Porque los inmigrantes irregulares son en su mayoría los últimos en llegar, los más recientes. Su proyecto es el que les impulsó a venir, el que traen en la cabeza, el del arranque migratorio. Es razonable pensar que el ciclo largo de crecimiento económico que hemos vivido en España es el que ha operado ese cambio en los planes de vida. Los dos encuestas levantadas reflejan esa experiencia y ambas articulan un modelo menos simple que al inicio. Si entonces la irregularidad laboral era el componente principal del modelo, ahora el cuadro general está integrado por el arraigo, junto con la variable de trabajo más o menos temporal. La tensión entre la irregularidad y la legalidad ya no depende sólo del estado de la economía y de la acción política del gobierno de turno en materia de inmigración. Ahora, en el modelo dual y complejo, la permanencia legal está ya asegurada para una buena parte de los inmigrantes permanentes con independencia de la coyuntura en el empleo. La política de inmigración importa, pero la de integración legal ha ganado terreno, y el inmigrante se ha convertido en minoría y habitante. Estará en el paro, pero no perderá su autorización de residencia.

Uno de los resultados de este Informe es que se toma nota de esta evidencia. Al hacerlo se propone evitar o reducir las consecuencias que se derivan de no ver la parte de la realidad inmigrante que desborda el modelo «laboral (irregular) temporal y sin calificación» que recubre casi por entero el enfoque dado a la política de inmigración. Al menos se pretende que, con estos datos, los responsables públicos, los medios de comunicación y la sociedad civil amplíen y equilibren su comprensión de la inmigración. Presten más atención hacia la familia inmigrante ya instalada, que requiere y demanda derechos y costes sociales. Refuercen su inversión en la educación de los hijos, en el reconocimiento y actualización de la formación profesional de los adultos con el fin de facilitar su reacomodo en el mercado y el cambio de actividad. En resumen, que amplíen los ángulos estratégicos de la intervención pública para acoplarlos a un modelo mixto y de inclusión social.

La crisis no la van a pagar «los de siempre», aunque sólo sea porque, en buena medida, los de abajo han cambiado en los últimos ocho años. Buena parte de la estructura social española se ha transformado en estos ocho años. Las consecuencias de la destrucción de empleo la van a sufrir en mayor medida los trabajadores inmigrantes y sus familias. De proseguir con la consideración estrecha de la inmigración como mano de obra para las coyunturas, se van a producir efectos perversos en la política y en los comportamientos sociales. Avancemos algunos de los riesgos no deseados que asoman.

En el plano de la política de inmigración e integración, se aprecia que las acciones para la regulación exterior de los flujos y las de control interno de la irregularidad pueden experimentar tensiones y desequilibrios. Un escenario nada recomendable de esas tensiones competenciales sería que los responsables autonómicos y municipales impulsaran acciones de presión hacia los inmigrantes en su territorio, buscando con ello

su salida hacia otros espacios colindantes. Tratarían de empeorar sus condiciones de vida para que se vayan a otro lugar.

En la sociedad civil los nativos verían que los «trabajadores inmigrantes» no se marchan del país cuando la crisis aprieta más, sino que, por el contrario, se tropiezan con ellos compitiendo por los recursos escolares y en las consultas hospitalarias. Los mensajes de retorno chocarían con la realidad del arraigo, y la consecuencia de esa colisión entre «la imagen laboral y la convivencia vecinal» haría crecer las conductas de rechazo hacia los inmigrantes. Entre los extranjeros, las consecuencias del desajuste entre la fulminante vulnerabilidad laboral y las dificultades para la integración ciudadana conducirían al encierro en identidades defensivas y a la constitución de minorías con vínculos débiles respecto de la mayoría nativa. En este último escenario, el estatuto de población minoritaria ha de encontrar un lugar en la democracia, y la persecución del trato discriminatorio y de la violencia xenófoba deben formar parte destacada de la acción y de la cultura política.

5 Conclusiones y recomendaciones

1. Los dos cuchillos que cortan los vínculos de los inmigrantes con la sociedad de destino y abren la herida de la exclusión son la irregularidad y el desempleo, la exclusión jurídica y la marginación laboral. En el Informe se han explorado estos y otros espacios de exclusión derivados y conectados con esos dos pilares, tales como la inserción escolar, la vulnerabilidad familiar y el grado de desafección del Estado en la inclusión.

2. La legislación vigente ha sido repetidamente reformada con la coartada de la falta de sintonía con la UE. En realidad, todas las reformas que se han sucedido desde 2000 han ido en el sentido de rebajar los derechos y acrecentar los deberes de los inmigrantes. Hay tres círculos que, listados de menor a mayor vulnerabilidad, inciden en la exclusión jurídica: régimen comunitario, régimen general e irregularidad documental. Los extranjeros en régimen comunitario gozan de un estatuto ventajoso tanto en el plano de los derechos políticos como sociales. No por ello están a salvo de sufrir discriminaciones laborales y sociales (los rumanos constituyen la prueba), pero su seguridad jurídica y su abanico de derechos han subido muchos enteros. Comunitario no es sinónimo de no excluido, pero atempera mucho el riesgo y el tiempo de la exclusión.

El inmigrante extranjero situado en el régimen general de inmigración o no comunitario tiene una larga carrera de obstáculos hasta conseguir la estabilidad legal y documental. Una escalera de permisos que van del inicial al permanente, pasando por dos renovaciones intermedias. Una vez subidos los cuatro peldaños estará en condiciones de integrarse en la sociedad. Hasta el momento de obtener el permiso permanente su situación es reversible y vulnerable. Los tres primeros peldaños se pueden subir o bajar dando un paso adelante y dos hacia atrás. No está reglado cuánto tiempo tarda en adquirir la estabilidad legal un inmigrante extracomunitario, depende de la coyuntura económica y política, la regularización y la aceptación sociolaboral.

La situación de irregularidad documental es la que señala el grado máximo de exclusión ju-

rídica. Generalmente se trata de una situación atenuada cuando el extranjero está empadronado, aunque sin autorización de residencia, pero la regularización documental no garantiza la estabilidad legal. La creación administrativa de una figura real y paradójica como es la de la «irregularidad sobrevenida» indica que un extranjero que ha alcanzado la documentación después de una amnistía o regularización vuelve a la situación de indocumentado cuando no consigue renovar su contratación laboral y su permiso inicial.

En el Informe se cuantifican estos círculos de exclusión jurídica. El extranjero en régimen comunitario aunque proceda de un país no europeo está en situación ventajosa respecto del que reside en régimen general y dentro del régimen no comunitario, los que han conseguido un permiso permanente o la segunda renovación andan más seguros que los iniciales o con primera renovación. Se apuntan sus perfiles nacionales y sociodemográficos. La alternativa es propiciar la regularidad documental no prohibiendo ni cegando las vías de legalización, sino, por el contrario, otorgando permisos bianuales en las regularizaciones y desvinculando la residencia del trabajo. Otra medida posible, aunque requiera modificaciones en la constitución, es la de conceder competencias de regularización a las administraciones locales, que son las instancias gubernamentales que están más en contacto con la integración ciudadana del indocumentado. Por último, la extensión de los derechos de participación política a todos los inmigrantes en situación legal y en particular del derecho de voto a los inmigrantes permanentes sería un acicate para la integración y un seguro contra el abuso y la exclusión.

Una medida de carácter general que simplificaría mucho los ámbitos de exclusión legal sería la de contemplar dos permisos de instalación: el permanente y el temporal. Adjuntando a cada uno de ellos un listado de derechos y deberes que ventilara responsabilidades y despejara las recaídas.

3. La exclusión laboral es el gran eje de la política de inmigración. Hasta la fecha ha regido un *modelo* de inmigración *irregular*. Las entradas legales eran estrechas y reversibles. Ni los contingentes o cupos ni la puerta del régimen general han sido suficientes para propiciar una inserción laboral legal. El mecanismo más influyente estadísticamente ha sido la *regularización*.

En el Informe se exploran dos indicadores que acrecientan los riesgos de exclusión laboral: la alta tasa de temporalidad contractual y la concentración en agujeros negros del mundo del trabajo como son los regímenes especiales o en sectores y ocupaciones de alta rotación y breve duración. La rigidez administrativa de los tipos de permisos ha acrecentado esta vulnerabilidad dificultando el cambio de sector, patrón y espacio geográfico. Las medidas que se sugieren para atajar el rápido incremento del paro consecuencia de la temporalidad contractual y la concentración en sectores intensivos en mano de obra y débiles ante la crisis son tres.

- Primera: el reconocimiento de los títulos educativos y de las habilidades y capacidades profesionales.
- Segunda: flexibilizar el contenido de los permisos permitiendo una mayor movilidad geográfica y ocupacional.
- Tercera: fortalecer la formación ocupacional entre los desempleados ofreciéndoles facilidades y cobertura para afrontar el tiempo de formación sin el apremio de la necesidad.

4. Los otros ámbitos de exclusión que han estado presentes en el Informe son la escuela, y en particular la inserción de los menores, el trabajo del tercer sector en labores de integración que son complementarias de las del Estado, así como la vulnerabilidad familiar, y en particular la de la mujer extranjera. Esa exclusión es el producto directo de las restricciones jurídicas al derecho de reagrupación familiar, y de la segmentación laboral, que las encierra en el sector de cuidados de los mayores sin reglamentación apropiada para su protección. Por fin los riesgos de actividad delictiva derivados de las situaciones de exclusión jurídica y social y el índice de xenofobia o la atmósfera de percepciones y actitudes de los españoles redondean la esfera que envuelve la exclusión de los más débiles, de las personas que no son ciudadanos de pleno derecho.

Todo lo cual se resume en la respuesta global a las cuatro preguntas iniciales. Los inmigrantes

no son única ni principalmente flujos de mano de obra ajustable a las coyunturas económicas, y por tanto el modelo migratorio y la política de inmigración deben ampliarse incluyendo las necesidades laborales específicas (también en los periodos de crisis económica) y reforzando las acciones de protección social y la participación de los inmigrantes como ciudadanos, tal y como evidencia el cambio de sus aspiraciones y proyectos. La política de inmigración española entra ahora en una fase de madurez caracterizada por la regulación de los flujos en un periodo de crisis ecónomica y la gestión de los costes sociales de la integración en un estado multinivel.

6 Bibliografía

Arango J., y Sandell R. (2004): *Inmigración: prioridades para una nueva política española*. Informes Elcano, 1.

Berger J., y Mohr J., (2002): *Un séptimo hombre*. Madrid: Huerga y Fierro.

Bonino C.; Aragón J., y Rocha, F. (2003): *Los planes de las CC.AA. para la integración social de las personas inmigrantes*. Madrid: Confederación Sindical de CC. OO.

Bordas, J. (2008): «Aspectos sociodemográficos que contribuyen a explicar la conducta criminal y su percepción por la sociedad». Documento de trabajo para el *Informe FOESSA 2008*.

Cachón, L. (2008): «La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial». *Política y Sociedad*, 45(1).

Calderón, M. J., e Hidalgo, A. (2007): «La segregación sectorial y ocupacional de los inmigrantes en España: identificación de los espacios laborales prioritarios por países de origen». vii Jornadas de Economía Laboral.

Carrasco, C. (2008): «Mercado de trabajo e inmigración». Documento de trabajo para el *Informe FOESSA 2008*.

Carrasco, C.; García C., y Malo M. A. (2003): «Mercado de trabajo e inmigración». en Izquierdo, A. (dir.): *Inmigración, Mercado de Trabajo y Protección Social*. Madrid: Consejo Económico y Social.

CES (2004): *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Coetzee, J. M. (2007): *Diario de un mal año*. Barcelona: Mondadori.

De Lucas, J., y Díez L. (2006): *La integración de los inmigrantes*. Madrid: CEPC.

Declaración de Torres (2008): *Inmigración e integración*. Universidad de Jaén.

Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2001): *Programa Global de Regulación y Coordinación de la extranjería y la inmigración en España*. GRECO.

Dewite, Ph. (1999): *Immigration et integration: l´état des savoirs.* París: Editions La Découverte.

Dumont, J. C. (2005): *Educación de los inmigrantes y mercado de trabajo: el desclasamiento y sus explicaciones*. OECD.

Durand, J., y Massey, D. (2003): *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI.* México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

Escandell, X., y Ceobanu, A. (2008): «When Contact with Immigrants Matter: Threat, Interethnic Attitudes and Foreigner Exclusionism in Spain's Comunidades Autónomas». *Ethnic and Racial Studies* (en prensa).

Fundación Pfizer (2008): *Estudio sobre la inmigración y el sistema sanitario público español* (extraído en 2008 de www.fundacionpfizer.org).

Garrido, L. (2005): «La inmigración en España», en González, J. J., y Requena, M. (eds.): *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza Editorial.

Garrido, L., y Toharia, L. (2004): «La situación laboral de los españoles y los extranjeros según la EPA». *Economistas*, 99.

Geddes, A. (2006): «Inmigración y Estado del Bienestar en Europa». *Zona Abierta*.

Gómez, E. J. (2008): «Inmigración y tercer sector». Documento de trabajo para el *Informe FOESSA 2008*.

Izquierdo, A. (2001): «La política hacia dentro o el sistema de inmigración irregular en España», en Sassen, S.: *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la Globalización.* Edicions Bellaterra.

— (2004): «Claroscuros de la inmigración en España». *Claridad,* 1.

Izquierdo, A., y Fernández, B. (2007): «La inmigración en España 2005-06: entre la normalización y el flujo de cayucos», en Navarro, V. (ed.). *La situación social en España*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Izquierdo, A., y Fernández, B. (2008): «La gestión política de la inmigración en España (2000-2008)», en Navarro V. (ed.): *La situación social de España.* Madrid: Biblioteca Nueva.

Izquierdo, A., y León, S. (2008): «La inmigración hacia dentro: argumentos sobre la necesidad de la coordinación de las políticas de inmigración en un Estado multinivel». *Política y Sociedad*, 45(1).

Izquierdo, A., y López, D. (2003): «El rastro demográfico de los extranjeros». *Papeles de Economía*, 98.

Jimeno, J. F. (2007): *La sostenibilidad económica del modelo migratorio español*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Lang, J., y Le Bras, H. (2006): *Immigration positive*. París: Odile Jacob.

Laparra, M., y Martínez, A. (2008): «Las políticas de integración social de inmigrantes en España». Documento de trabajo para el *Informe FOESSA 2008*.

Martín, C. (2008): *El impacto de la inmigración en el mercado de trabajo español.* Real Instituto Elcano (extraído en 2008 de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI39-2008)

Martin, S. (1997): *Migration between México and the United Status. A report of the Binational Study on Migration*. Commission on Immigration Reform (CIR).

Martínez, R. (2008): «Los beneficios de la inmigración al Estado de Bienestar». Documento de trabajo para el *Informe FOESSA 2008*.

Méndez, M. (2007): «Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes». *Foro de Inmigración celebrado en el CEPC en la sesión del 5 de octubre de 2007.*

MTAS (2007): *Plan Estratégico Ciudadanía e Integración (2007-2010)* (extraído en 2007 de http://www.mtas.es).

OECD (2001): *The employment of foreigners: Outlook and issues in OECD countries* (extraído en 2008 de http://www.oecd.org/dataoecd/10/35/2079451.pdf).

Oficina Económica del Presidente (2006): *Inmigración y economía española* (extraído en 2007 de http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/Informeeconomia.htm?FRAMELESS=true).

Penninx, R., y Martiniello, M. (2006): «Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas».

Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 116.

Solanes, A. (2008): «Inmigración, derechos y exclusión». Documento de trabajo para el *Informe FOESSA 2008*.

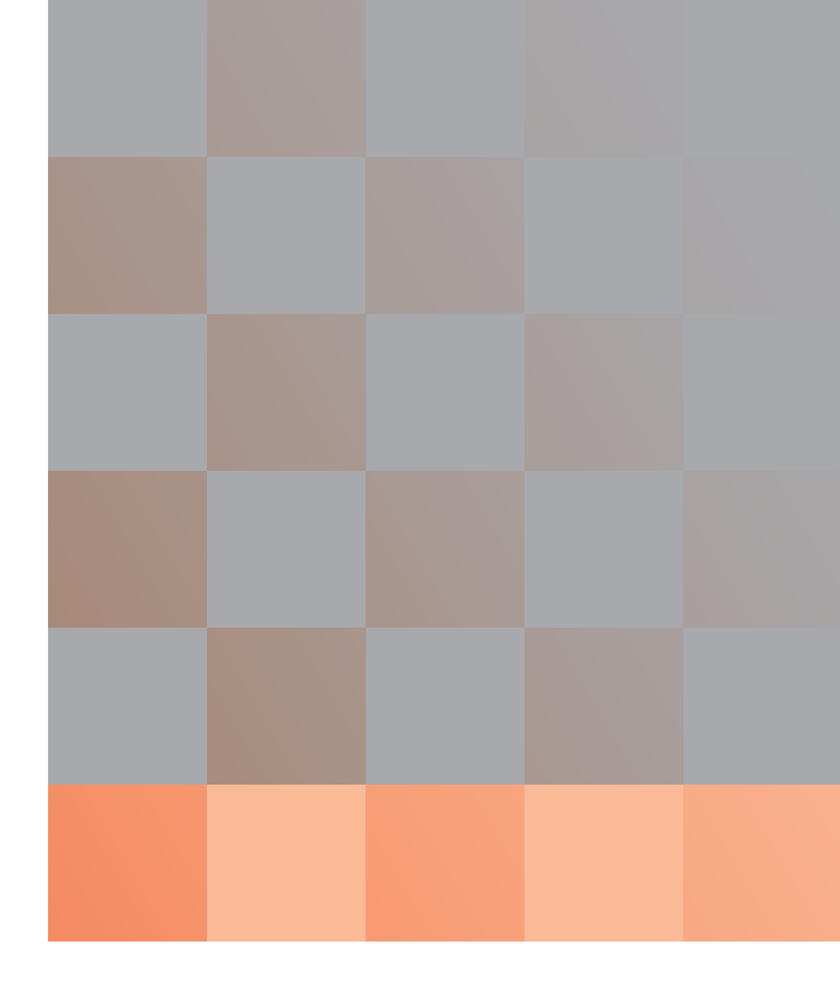
Tapinos, G. (2003): *Inmigración e integración en Europa*. Barcelona: Paulino Torras Doménech.

Terrén, E. (2008): «La integración educativa de los hijos de familias inmigradas». Documento de trabajo para el *Informe FOESSA 2008*.

Tezanos, J. F., y Díaz, V. (2008): *Condiciones laborales de los trabajadores inmigrantes en España*. Madrid: Fundación Sistema.

Waldinger, R., y Der-Martirosian, C. (2000): «Immigrant workers and American Labour: Challenge or disaster?», en Milkman, R. (ed.): *Organizing Immigrants. The challenge for Unions in Contemporary.* California: Cornell University Press.

Wats, J. (2000): *The Unconventional Immigration Policy Preferences of Labor Unions in Spain*. Italy and France: CCIS Working Paper n.º 5.



8

España en el mundo

Autores
Julia Alamá
Jaime Atienza Azcona
Alberto Guijarro
Deborah Itriago
Julio Lumbreras
Enrique Lluch
Jesús Núñez Villaverde
Francisco Rey Marco

Coordinador
Jaime Atienza Azcona

8 España en el mundo

1. Introducción 683

2. Tendencias mundiales a comienzos del siglo XXI 685

3. El escenario de la gobernanza global 693

4. La lucha contra el cambio climático 699

5. Comercio e Inversión Extranjera Directa 705

6. Ayuda Oficial al Desarrollo y tratamiento de la deuda externa 711

7. Movimientos y organizaciones sociales por la justicia global 719

8. Conclusiones 725

9. Bibliografía 729

1 Introducción [*]

Las dinámicas de riqueza, pobreza, acumulación y desigualdad, lejos de realizarse en la escala nacional, son hoy más que nunca parte de un proceso de alcance global. En dicho proceso las influencias y las causalidades provienen de numerosos actores, pero pocos pueden dudar de que todavía hoy los Estados juegan un papel determinante. Bien es cierto que la influencia de las grandes empresas, por una parte, de los organismos internacionales, por otra, y del conglomerado de operadores de los mercados clandestinos —tráfico de drogas y de armamento a gran escala— juegan también un papel destacado.

Pero no es menos cierto que incluso esos actores están en definitiva vinculados de uno u otro modo a los Estados. Así, las corporaciones suelen beneficiarse del apoyo político de sus gobiernos de origen a la hora de acordar y realizar sus operaciones en el mundo entero. Las redes del narcotráfico o del comercio ilegal de armas tienen enormes influencias en las esferas de poder de muchos países, en algunos casos financiando el sostenimiento de países o de «Estados paralelos», y en otros socavando su autoridad. Y los organismos internacionales —sean financieros o no financieros— están constituidos por Estados que toman las decisiones, y si bien es cierto que el poder está concentrado en pocos países, la mayoría de los países del mundo forman parte de ellos, y por tanto de sus procesos de toma de decisiones.

Las mencionadas dinámicas globales son, así pues, el resultado de muchas fuerzas que operan simultáneamente, a gran velocidad y con diferentes objetivos, y en ese escenario los estados nacionales todavía constituyen un referente importante. Por ello es necesario conocer y analizar cuál es el papel de España —en un sentido amplio, incluyendo tanto al Estado como a las

[*]
El presente texto ha sido escrito por el coordinador del capítulo, Jaime Atienza Azcona, recogiendo los apartados 3 a 6 una síntesis de los documentos de trabajo sectoriales presentados por el resto de autores del capítulo a la que se han añadido algunos elementos en función de la coherencia general del texto. Las diferencias de contenido que pudiese haber entre este capítulo y los documentos de trabajo son exclusiva responsabilidad del coordinador del capítulo, así como las posibles omisiones u errores que puedan encontrarse en el texto.

compañías transnacionales de capital español o a las organizaciones y movimientos sociales,entre otros—. Es un hecho que en los últimos años España ha dado un gran salto en el escenario internacional en lo que a sus niveles de ingreso y desarrollo se refiere. Si tan sólo en el año 1981 España pasaba a ser considerado país desarrollado, 25 años después se encuentra entre los diez primeros países del mundo en cuanto al tamaño de su economía, sus niveles de bienestar y, muy recientemente, su condición de donante internacional de ayuda al desarrollo.

Precisamente ese salto cualitativo y cuantitativo es el que explica la inclusión de este capítulo en el presente Informe FOESSA que nos permita analizar, reflexionar y proyectar ideas y propuestas acerca de cuál es o debería ser el papel de España en el campo del desarrollo global. España se ha convertido en un país inserto en las grandes dinámicas mundiales, con un especial protagonismo en algunas que analizaremos en este capítulo —en lo negativo, el impacto sobre el cambio climático; en lo positivo, su creciente peso como donante internacional de ayuda—. Es importante, asimismo, detenernos en el papel que juega España en el marco de otras destacadas tendencias globales que han sido analizadas en otras secciones del Informe, como son las migraciones internacionales. En apenas una década, España ha entrado en el grupo de los países con más proporción de población migrante del mundo —consecuencia precisamente del ciclo de auge económico del país, que en 2008 parece haber tocado a su fin.

No resulta sencillo abordar, como resulta obvio, la pregunta de cuál es el papel que juega España en el mundo y cuáles son las tendencias que sus agentes públicos y privados están alimentando. En este primer esfuerzo por aproximarnos a un diagnóstico se han analizado cinco dimensiones clave, conscientes de que no agotan los aspectos determinantes sobre los que influir para conseguir, mediante propuestas de diversa índole, una mejor aportación al *buen desarrollo global* y, en particular, al progreso de los países y las poblaciones más pobres del planeta.

Comenzaremos este capítulo con una presentación de las tendencias globales en que nos sitúa el comienzo del siglo XXI, y lo que las mismas implican en términos de condicionantes y retos para una potencia intermedia. Entraremos después a analizar, en primer lugar, el papel de España en la gobernanza global estudiando su lugar en la geopolítica mundial y regional. En segundo lugar, nos referiremos a su impacto sobre el cambio climático a escala planetaria y a aquellas políticas desarrolladas por España destinadas a mejorar o paliar los impactos que ya se han producido. En tercer lugar, analizaremos cuál es el efecto de las dinámicas comerciales y de inversión españolas en el exterior sobre los países en desarrollo y en particular sobre los países más pobres del planeta. En cuarto lugar, abordaremos el papel de España como donante global de ayuda al desarrollo y como país prestamista y, consecuentemente, acreedor de la deuda externa. Y, por último, nos detendremos en el rol de organizaciones y movimientos sociales españoles en la promoción de cambios globales. El análisis realizado abarca un periodo no homogéneo en los diferentes documentos de trabajo sectoriales, pero que va en términos generales desde la mitad de los años noventa hasta la actualidad.

2 Tendencias mundiales a comienzos del siglo XXI

Caracterizar el tiempo histórico que se vive a escala planetaria y señalar los fenómenos más relevantes de las últimas dos décadas y, si cabe, de las próximas es una tarea llena de complejidades y, sin embargo, apasionante. Consideramos, en todo caso, que es preciso establecer en qué contexto se han desarrollado los procesos de cambio habidos en los años más recientes, para poder comprender el papel que España ha jugado —o podría haber jugado— en este tiempo, y también de qué manera pueden enfrentarse los grandes retos de futuro.

2.1. Cambio de ciclo en la geopolítica global

Si consideramos que el último ciclo de la edad contemporánea comenzó con el final de la Segunda Guerra Mundial, la implantación del sistema de Bretton Woods y un periodo de hegemonía estadounidense, en competencia con la Unión Soviética, es posible concluir que ese ciclo ha terminado. El sistema de Bretton Woods ha perdido influencia en la última década, los EE. UU. ya no son la potencia mundial hegemónica, y del bloque soviético sólo nos queda el recuerdo. Estamos ante un evidente cambio de ciclo económico, político y estratégico, que algunos llegan a considerar como un cambio de era.

Este cambio de ciclo o de era se caracteriza por la transición hacia un mundo multipolar y por la emergencia de bloques económicos y países que han ganado protagonismo a todos los niveles en la escena internacional. Así, en 60 años, hemos pasado de una hegemonía económica norteamericana a un escenario en que potencias emergentes como India, Brasil o Sudáfrica se suman a potencias milenarias como China o tan importantes como lo fue la Unión Soviética/Rusia en el siglo pasado. Por supuesto, junto a estas nuevas potencias, algunas de ellas en realidad «viejas potencias renovadas», se han mantenido Europa occidental y Japón —en una situación de estancamiento económico de más de una década.

La pérdida de hegemonía de los EE. UU. es hoy una realidad que se hace tangible desde diferentes perspectivas: en el cuestionamiento global a su liderazgo, que se expresa con toda su crudeza en la invasión de Iraq a partir de 2003, por una parte; en su menor influencia política y económica en América Latina y Asia y en su distanciamiento de Europa como aliado estratégico, por otra, y, por último, en su pérdida de peso relativo en la economía mundial, especialmente frente a China. Nos encontramos así frente a un nuevo escenario en el que las decisiones más importantes del mundo, que desde los años cuarenta pasaban por y en muchos casos se modelaban en Washington, se derivan hoy de procesos que avanzan y suceden en diferentes lugares del planeta.

La crisis financiera iniciada en el verano de 2008 por las hipotecas *subprime* en los EEUU se ha convertido en otro de los elementos que caracterizan este cambio de ciclo en el desarrollo global. La deliberada laxitud de los sistemas de regulación y control, destinada a permitir la generación de beneficios ingentes derivados de actividades meramente financieras, ha resultado ser una prueba de la fragilidad del capitalismo financiero que guió la economía mundial desde los años noventa. El riesgo para el conjunto del sistema debido a la preeminencia de la economía especulativa sobre la real, ha dado lugar a una crisis financiera y económica de dimensiones difíciles de dimensionar todavía, pero que en todo caso parece un anuncio abrupto del cambio de ciclo en el corazón de la economía mundial desde occidente hacia oriente.

2.2. Crisis del sistema multilateral

Las instituciones de Bretton Woods —el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial— han jugado un papel de gran relevancia y protagonismo político y económico en el último medio siglo, pero se encuentran hoy en un ciclo bajo de su influencia en el mundo, posiblemente llamado a perdurar por las especiales circunstancias de este tiempo. En los años setenta, fruto del auge de la liquidez internacional, la influencia del FMI en el mundo quedó muy disminuida para regresar en los ochenta con la crisis de la deuda a ocupar un papel central, pero en el siglo XXI nos encontramos frente a una nueva realidad. Tras años de alta liquidez, hasta 2006, en que la relevancia de los prestamistas de última instancia lógicamente disminuye, al llegar a la actual etapa de crisis en las economías avanzadas, las regiones en desarrollo parecen haber establecido o estar en proceso de establecer mecanismos e instituciones financieras autónomas. Ese es el caso del sistema financiero asiático, constituido como reacción a la forma en que se abordaron desde el FMI las crisis financieras de finales de los noventa en aquella región, o de los actuales movimientos en América Latina encaminados a la creación del Banco del Sur. Además, se ha consolidado entre los usuarios del crédito de esas instituciones una visión crítica hacia las recomendaciones del FMI en materia de política económica. A todos estos factores hay que unir una decreciente capacidad de colocación de crédito que cuestiona el sentido mismo de esos organismos.

Esa pérdida de relevancia de las instituciones basadas en Washington no se ha traducido en un mayor peso de los organismos de las Naciones Unidas, que viven en crisis un proceso de redefinición de sus funciones e incluso, cabría decirse, de redefinición de su rol en el escenario mundial.

La mencionada invasión de Iraq evidenció la opción por el unilateralismo de los EE. UU. y la debilidad de la ONU, pues la falta de respaldo del organismo no impidió la operación militar. Ese sistema multilateral vive esta transición todavía manteniendo una fuerte dependencia y preeminencia de los EE. UU., que sigue manteniendo el control sobre los principales organismos, en el FMI y el Banco Mundial, con su condición de socio mayoritario y con derecho de veto, y en las NN. UU., con su condición de máximo donante, que le da gran capacidad para condicionar sus decisiones más relevantes, desde la misma elección de los máximos dirigentes de los respectivos organismos.

2.3. Tendencias de la ayuda internacional

Existe otra circunstancia que pone en entredicho el papel de estos organismos y que tiene que ver con la idea que parece estar consolidada en el mundo anglosajón —formalizada por el británico Paul Collier— de que la ayuda al desarrollo debe dirigirse tan sólo a los mil millones más pobres de la Tierra. Esa visión ha implicado un importante giro de la cooperación, que tiende a focalizar mayoritariamente su acción sobre todo en África subsahariana. Por otra parte, merece la pena detenerse brevemente en esa teoría, conocida también como el 1-4-1, y que expresa que los mil millones más ricos deben ayudar a los mil millones más pobres, mientras que los 4.000 millones de personas que viven entre ambos grupos están ya encaminados hacia el despegue.

Este enfoque circunscribe las dinámicas del desarrollo global a visiones referidas a sumas de individuos y no a procesos integrados. Y si la globalización nos ha enseñado algo es que la evolución de la realidad planetaria requiere un enfoque global y una visión integradora, y por tanto es preciso cambiar y reorientar actuaciones y políticas para el conjunto del planeta, desde los más ricos —por ejemplo en lo referido al control de emisiones de CO_2—, pasando por ese sector intermedio, hasta los países más pobres. Las soluciones han de ser globales y no basarse en un sistema benefactor *posmoderno* de los mil millones más ricos hacia los mil millones más pobres, sin modificar las condiciones estructurales existentes o las pautas de crecimiento, generación y distribución de riqueza.

La ayuda internacional ha vivido una etapa de estancamiento en sus magnitudes desde los noventa hasta el año 2004, en que se vive un cierto repunte de las cifras, en especial por el compromiso de los países de la UE. de alcanzar al menos el 0,39% del PIB. Sin embargo, ese aumento de las cifras presentaba algunas contradicciones, como la contabilización como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de las masivas operaciones de condonación de la deuda externa a Iraq tras la invasión de 2003. Ese aumento de los últimos tres años no parece asegurado hacia el futuro, en parte por la recesión que se está viviendo en muchos países donantes y en parte también por la «nueva competencia» de los recursos de la ayuda con otros ámbitos, como la lucha contra el cambio climático.

En el periodo analizado, resultó especialmente relevante la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda al desarrollo, suscrita en 2005 por decenas de países receptores, donantes y organismos multilaterales, para promover el liderazgo nacional de los procesos de desarrollo, la adhesión de la cooperación internacional a los mismos y una adecuada coordinación de todas las ayudas para una buena gestión pública. Las prácticas emanadas de dicha declaración están siendo impulsadas, pero todavía distan mucho de ser la realidad del sistema de cooperación, y las ayudas directas a los gobiernos o a los programas sectoriales nacionales de educación o salud son práctica dominante sólo para un puñado de los donantes más avanzados.

Podría señalarse entonces que, de una parte, el sistema de instituciones multilaterales, si bien sigue vigente en toda su extensión, pervive muy debilitado, y en su vertiente financiera, fragmentado. En el escenario político, la hegemonía norteamericana, que parecía llamada a ser duradera tras la caída del muro de Berlín, está viviendo una decadencia acelerada —el mundo ya no responde a sus intereses, ni en Asia, ni en Oriente Medio, ni en América Latina— y nuevas potencias comienzan a ejercer su influencia junto a las tradicionales. Y en el campo económico, el ciclo ha cambiado de manera mucho más abrupta, con una gran abundancia de capital y liquidez en Asia, que resulta en entradas profundas en los sectores financiero o energético de empresas, especialmente chinas, pero también indias y rusas, abriendo nuevos escenarios de influencia, en especial en el continente africano, cuyas materias primas minerales son cada vez más codiciadas.

2.4. Tendencias defensivas en el comercio mundial

El último medio siglo ha visto cómo, de manera progresiva, los incrementos del comercio internacional superaban cada año el crecimiento de la renta, haciendo más interdependiente el planeta en términos comerciales. Esa tendencia se produjo dentro de un estado de cosas en que los países más ricos mantuvieron su hegemonía en el terreno de los productos de mayor valor añadido, mientras que los países en desarrollo trabajaban en sectores primarios o de menor nivel de especialización. Los países más avanzados, además, protegían mediante políticas públicas ampliamente financiadas sus sectores agrarios, generando perjuicios profundos a los países más pobres y entrando en una suerte de competencia desleal no declarada con los productores del Tercer Mundo.

El avance en la liberalización comercial ha estado especialmente presente en la agenda política y de desarrollo de los últimos 15 años, bien en el desarrollo de acuerdos bilaterales o incluso regionales entre países en desarrollo y regiones avanzadas, como el Acuerdo de Libre Comercio de América Central (CAFTA) entre los EE. UU. y Centroamérica, los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por la UE con países en desarrollo. Desde fines de los noventa se iniciaron las negociaciones de una nueva ronda negociadora comercial global en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Se trata de la Ronda del Desarrollo o Ronda de Doha, en que a los países pobres se les debería dar mejor acceso a los mercados, con contrapartidas como la participación internacional en la licitación de servicios públicos o el libre comercio de servicios, dominados por los países más ricos.

La dureza negociadora de los países más ricos y la negativa a aceptar condiciones desfavorables por parte de los países pobres han hecho fracasar hasta verano de 2008 las negociaciones. Esa firmeza de los países en desarrollo en defensa de sus intereses, sin embargo, está derivando en esa firma de acuerdos y políticas más allá del marco multilateral, en que sus posiciones uno por uno ante las grandes potencias son mucho más débiles y difíciles de negociar. Un buen ejemplo están siendo las negociaciones de los Acuerdos de Partenariado Económico entre la UE y los países «África, Caribe, Pacífico», que tampoco se han firmado en verano de 2008 por las resistencias de un significativo número de países en desarrollo a aceptar cesiones excesivas, o lo fue el mencionado CAFTA, en que EE. UU. protegió sectores agrarios básicos de su economía sin permitir un componente recíproco en el acuerdo, por ejemplo con el maíz, el café o el azúcar.

El estancamiento de la Ronda de la OMC podría responder a una tendencia de más largo plazo, y es a la capacidad de competencia en sectores de alto valor añadido por parte del mundo en desarrollo, o al menos de determinadas potencias. Podría ser que estemos entrando, dentro de la liberalización siempre asimétrica que se ha vivido en las últimas décadas, en una fase de mayor proteccionismo, invirtiendo esa tendencia.

2.5. Un escenario de crisis y encarecimiento de la energía

En definitiva, estamos viviendo un giro del sistema mundial hacia un escenario multipolar que podría considerarse un efecto rebote de la etapa neoliberal, pero que expresa un cambio de ciclo mucho más profundo. Y ese cambio de ciclo implica la emergencia de nuevas potencias con una elevada demanda de energía, ofreciéndonos uno de los factores de la crisis energética que vive el mundo en 2008 —el precio del petróleo se ha estabilizado por encima de los 100 $ por barril, con un fuerte impacto sobre los sectores industriales del mundo entero—. Esos elevados precios, con efectos sobre el conjunto de la economía mundial, parecen derivarse también del acelerado encarecimiento de los procesos de exploración y de la incertidumbre política y económica en Oriente Medio —con Iraq produciendo petróleo muy por debajo de

sus capacidades, e Irán en tensión por sus proyectos de generación de energía nuclear—, la región que detenta el 70% de las reservas mundiales acreditadas de crudo.

Precisamente la fuerte dependencia de las energías fósiles, en particular del petróleo y del gas, explican un contexto global de escasez y, por consiguiente, de energía cara. Así, la competencia por la explotación de los hidrocarburos entre las empresas del sector es creciente, mientras muchos de los países propietarios de esos recursos pugnan por conservar para sí la mayor parte posible de su riqueza, a través de procesos de nacionalización o de aumento de la carga fiscal sobre las explotaciones a cargo de multinacionales del sector. La perspectiva de escasez y dificultad para el hallazgo de nuevos yacimientos y el aumento del margen de beneficios del sector explican esa creciente y agresiva competitividad.

Por otra parte, cada vez hay mayor atención sobre la minería en el mundo en desarrollo, donde crece la conciencia acerca de la importancia estratégica de esos recursos para su propio progreso. Si bien no ha sido tan lucrativo como el petróleo, el negocio de la extracción de minerales ha dejado históricamente muchos menores ingresos para los Estados propietarios. Es habitual todavía hoy que el impuesto directo a la explotación no supere en promedio el 3% del valor de lo extraído y, lo que es más grave, que el Estado carezca de la capacidad y de las condiciones necesarias para ejercer el control sobre sus propios recursos minerales.

De manera que los países más pobres, pero ricos en minerales, llevan décadas viendo salir sus riquezas sin prácticamente recoger beneficios, aunque, eso sí, han cosechado la violencia ejercida de manera abierta o soterrada por el control de las reservas. El África subsahariana es el más claro ejemplo como región de una ingente riqueza en minerales —algunos escasísimos y muy valorados, como el uranio— e hidrocarburos, habiendo tenido su extracción un impacto negativo sobre su desarrollo y un alto coste en términos de violencia y desestructuración. No hay que olvidar que la gran industria de las nuevas tecnologías destinadas principalmente al ocio en los sectores económicos más pudientes es altamente demandante de minerales muy escasos, como el coltán, lo que otorga al control de sus reservas un valor creciente.

La escasez de fuentes de energía es otro rasgo del mundo actual, y está poniendo de nuevo sobre la mesa la energía nuclear como alternativa, pese a sus riesgos en términos de seguridad y a los residuos radiactivos que genera. El desarrollo de las energías alternativas está avanzando lentamente, aunque se han considerado, en particular en Europa, como estratégicas, destacando los métodos para generación de energía eléctrica a partir del sol, el viento o las corrientes marinas. Estas no sólo son muy poco contaminantes, sino que su fuente de generación es inagotable, aunque los sistemas resultan por el momento costosos y difíciles de implementar a gran escala. España, muy atrás en los esfuerzos por el control de emisiones de CO_2, es, sin embargo, una potencia mundial en las energías alternativas. En todo caso, pese a estos esfuerzos por la promoción de energías limpias y renovables, podemos estar abocados a una nueva etapa de desarrollo de centrales nucleares, unida a una explotación acelerada de los recursos minerales y los hidrocarburos.

2.6. ¿Hacia una crisis alimentaria global?

La necesidad de alternativas a las energías fósiles nos ha traído en los años más recientes otras novedades. La fabricación de combustibles a partir de plantas o desechos vegetales se ha convertido en un fenómeno de gran relevancia y con unos efectos difíciles de predecir a futuro pero que ya en 2008 resultan alarmantes. El cambio en el uso de la tierra desde la producción de alimentos para el consumo humano a la producción agrícola para la generación de insumos para la producción de biocombustibles se ha convertido en un factor tensionante del mercado global de alimentos. Así, la extensión de las plantaciones de cereales para la generación de biocombustibles ha limitado la producción de alimentos en algunos países —Argentina y Brasil son dos buenos ejemplos—, dando lugar a la paradoja de un sensible encarecimiento de los alimentos

paralelo a un incremento en su producción para otros fines.

Resulta obvio que la producción de biocombustibles no es la única razón para el grave alza de precios que se vive en 2008 de algunos de los alimentos básicos imprescindibles en la alimentación de la gran mayoría de los habitantes del planeta —arroz, trigo, maíz—, pero es indudable su influencia en el mercado mundial, al aumentar la demanda modificándose la estructura productiva de la cadena alimentaria. Se ha observado además una elevada correlación entre los precios del petróleo y los del trigo o el maíz, así como una influencia directa de las políticas norteamericana y europea de fomento de los biocombustibles con alzas de precios de esos productos básicos.

Por supuesto, tenemos otros factores que explican el encarecimiento de esos alimentos básicos, como la alta demanda mundial por la entrada de nuevos consumidores «globales» de las potencias emergentes o las malas cosechas fruto de los cambios operados sobre el clima que se han constatado en la última década —sequías prolongadas, huracanes cada vez más violentos…—. De este modo, las amenazas a gran escala sobre el derecho a la alimentación han vuelto al primer plano, y las alarmas sobre la escasez y encarecimiento de los alimentos básicos se han convertido en una clave singular de las discusiones sobre desarrollo en el comienzo del siglo XXI.

2.7. La evidencia y profundidad del cambio climático

Y es que, efectivamente, la crisis de los precios de los alimentos es tal vez el reflejo más tangible para el conjunto del planeta, y en particular para las mayorías pobres, de los efectos encadenados que el cambio climático ha provocado por efecto de la acción del hombre. El aumento de la temperatura del planeta, la descongelación de parte de las masas heladas de los polos norte y sur, la extensión de la desertificación o la mayor crudeza de huracanes y ciclones son algunos de los síntomas que hemos conocido en los años más recientes de ese cambio climático. Señales que han despertado todas las alarmas e indican la gravedad y la urgencia de adoptar las medidas que vienen siendo propuestas desde la Cumbre de la Tierra del año 1992 y que ya son efectivas a través del Protocolo de Kioto.

El control y la reducción de emisiones de CO_2 es la principal medida acordada, pero aún no ha sido invertida la tendencia al aumento de las mismas. Es el gran reto de los países ricos, que son los más contaminantes, aunque las nuevas potencias tienen también una importante y creciente responsabilidad en ese campo —mientras que el actual deterioro ambiental global fue provocado de manera principal por la producción y el consumo de los EE. UU., en la actualidad China ya copa una cuarta parte de las emisiones—. En la crisis de liderazgo global de los EE. UU. ha influido también su insensibilidad hacia el deterioro ambiental planetario y su reiterado rechazo a la aceptación de medidas «que pudiesen afectar negativamente a su economía», independientemente de los efectos que pudieran generar sobre el conjunto del planeta.

2.8. ¿El fin de la era Norte-Sur?

Cada vez resulta más claro que ya no es posible hablar de un solo Norte y de un solo Sur. Podemos seguir hablando del Norte como el conjunto de los países más ricos e industrializados del planeta, responsables de la mayor parte de la contaminación o el consumo globales, pero ya no hay un Sur caracterizable como tal. Hace ya muchos años que se ha hablado de la existencia de «muchos *Sures* diferentes», pero hoy ya se alude a categorías muy diversas, difícilmente encuadrables en esa visión habitual desde los años sesenta del pasado siglo.

El desmembramiento del extinto bloque socialista ha dado lugar a países europeos y

asiáticos calificados como «economías en transición», algunos vinculados directamente al proyecto de la UE, antiguas repúblicas soviéticas de desigual potencia económica, algunas de las cuales encajan más con lo que podrían llamarse países en desarrollo, y, por supuesto, Rusia, que en menos de veinte años desde la caída del muro de Berlín vuelve a mostrar su voluntad y condición de potencia mundial.

Por otro lado, hay un grupo de países que siguen pudiendo considerarse países en desarrollo por la profundidad del alcance de la pobreza y la desigualdad económica y social, pero que han pasado a ocupar un lugar destacado en la economía y la política global. Nos referimos no sólo a China o la India, sino también a Sudáfrica, Nigeria, Indonesia, Brasil o México. Países grandes en términos poblacionales y que han empezado a hacer valer su influencia y sus intereses, actuando como potencias globales y buscando ejercer un creciente liderazgo regional. Se trata además de países que cuentan con la confianza de la inversión y los mercados financieros internacionales, disponiendo de bases materiales suficientes para el crecimiento de sus economías.

Junto a ese grupo hay varias decenas de países de ingresos medios, con un acceso selectivo a recursos financieros pero con persistentes problemas de desarrollo, muy supeditados a los ciclos económicos y ambientales globales. Por último, tenemos a los países menos adelantados, los más pobres del planeta. Estos dos grupos son los que más responden a la vieja idea del Sur según era concebida décadas atrás, pero no son 1.000 millones como pretende la doctrina más extendida en el mundo anglosajón, y su progreso no depende únicamente de medidas focalizadas, sino de una mejor distribución de ingresos, recursos y oportunidades a escala global. Y si a esa población le sumamos los millones de pobres en las nuevas potencias emergentes, como la India, China o Brasil, seguimos teniendo un Sur con dos terceras partes de la población mundial, junto a un Norte que cuenta entre sus ciudadanos con islas cada vez mayores de riqueza dentro de países emergentes.

2.9. La globalización de las migraciones

Y, por último, el conjunto de factores mencionados ha dado lugar a una fase excepcional de las migraciones internacionales, con magnitudes y características nuevas. Algunos autores han caracterizado el periodo actual como la globalización de las migraciones, pues sus causas son cada vez más diversas, y también lo son los destinos escogidos y las rutas existentes. Así, si bien es cierto que todavía las «potencias occidentales» son el destino más atractivo de la migración —EE. UU., Canadá, Europa, Australia—, hoy las migraciones Sur-Sur han alcanzado dimensiones antes desconocidas, entre países africanos, asiáticos o latinoamericanos hacia los países de la región con mejores oportunidades de empleo. La búsqueda de soluciones al deterioro económico y social, a la violencia, al deterioro ambiental o a la falta de oportunidades de formación y empleo son algunas de las causas más profundas de este éxodo globalizado.

Por otra parte, la migración femenina se ha generalizado, superando en muchos casos a la masculina, y la generalización del fenómeno migratorio ha traído sociedades culturalmente diversas en muy diferentes lugares del mundo. En los países más ricos se ha acentuado la reacción defensiva ante esta imparable dinámica global con medidas crecientemente represivas, la construcción de muros y la criminalización de la migración irregular, que ha sido la predominante en la actual etapa ante las puertas cerradas del mundo rico. Las remesas enviadas por los migrantes a sus familiares se han desvelado como un gigantesco mecanismo de transferencia de riqueza hacia el mundo en desarrollo, triplicando las cifras de la AOD y acercándose en algunos ejercicios a las magnitudes de la inversión extranjera directa, con la ventaja de su capilaridad y condición esencialmente contracíclica, y el riesgo de su baja aportación a la formación de capital en los países a los que llegan.

Las migraciones internacionales, como reacción a un desarrollo global desequilibrado, son la mejor metáfora del tiempo presente porque reflejan un mundo con desiguales oportunidades, pero también nos muestran la reacción inconformista de cientos de millones de personas y la reacción defensiva pero relativamente inactiva del mundo más avanzado ante los procesos y dinámicas enunciadas que la generan.

3 El escenario de la gobernanza global [*]

El escenario mundial descrito otorga una particular complejidad al ámbito de promoción de la gobernanza y, por tanto, analizar cuál ha sido el papel de España en estos últimos años presenta notables dificultades. Al referirnos a la inserción y el papel de España en este contexto trataremos de abarcar lo referido a la política de alianzas internacionales, a las relaciones internacionales y la cooperación exterior, al ámbito militar, al humanitario y a las políticas de fomento del fortalecimiento institucional en los países en desarrollo.

España es una potencia media que, desde finales de los años ochenta, ha logrado integrarse en todas las instancias multilaterales relevantes (excepto en el G-7, en lo que constituyó un objetivo prioritario fallido del Gobierno español en el periodo 2000-2004). Constituye un sólido ejemplo de estabilidad estructural, que ha logrado desarrollar mecanismos de resolución pacífica de las diferencias que puedan surgir en su seno y en su entorno más inmediato. Es, igualmente, un reconocido ejemplo de éxito en la transición desde un régimen autoritario hacia un modelo político plenamente democrático y en la integración incuestionable en el restringido club de países socioeconómicamente desarrollados.

Aunque esto no significa que pueda considerarse inmunizada contra la violencia y el deterioro de sus altos niveles de desarrollo, lo que obliga a una constante tarea de perfeccionamiento y adaptación a los continuos cambios en su entorno, en el periodo analizado en estas páginas ha sido evidente una creciente presencia en los escenarios internacionales, como un activo actor nacional implicado en la mejora (no siempre lograda) de la seguridad y el desarrollo en todos los rincones del planeta.

3.1. Prioridades y limitaciones

Sus propias limitaciones le han llevado a seleccionar unas líneas prioritarias de política exterior que, en esencia, no han variado desde

[*] Basado en el documento sobre «Los retos de la gobernanza global y el papel de España», elaborado por Jesús Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es, en la sección «publicaciones» (VI Informe).

los años ochenta: UE, EE. UU., Mediterráneo y Latinoamérica, por ese orden. Desde hace diez años trata de convertir a Asia en la quinta prioridad, aunque esta sigue siendo a día de hoy una asignatura pendiente. De modo mucho más reciente, a partir del periodo político iniciado en 2004, ha puesto de manifiesto su voluntad por colocar, asimismo, a África subsahariana entre los escenarios preferentes de su acción exterior, y de manera muy particular en lo referido a las políticas de cooperación y fomento del desarrollo y de las de control y gestión migratoria.

Tal como reflejan sin ambages sus sucesivos documentos oficiales sobre la materia, España no percibe ninguna amenaza en fuerza contra su territorio y contra sus intereses vitales, aunque es consciente de que le afectan todas las amenazas globales, identificadas tras el fin de la Guerra Fría (exclusión y pobreza, deterioro medioambiental, migraciones internacionales, pandemias, crimen organizado, terrorismo internacional, comercios ilícitos, proliferación de armas de destrucción masiva…). También sabe que su propio desarrollo y su seguridad depende muy directamente del nivel de desarrollo y seguridad de sus vecinos más inmediatos.

3.2. Política exterior y de seguridad

A pesar de su teórico carácter de política de Estado, es un hecho que, a lo largo de la etapa analizada en este Informe, la política exterior y de seguridad española ha sufrido unos vaivenes muy acusados, como resultado de las distintas orientaciones que sus gobiernos han impulsado. Si en 1995 España entendía, sin ambigüedades, que su primera opción para jugar un papel significativo en el mundo pasaba por reforzar la UE y por tratar de acercarse lo máximo posible a su núcleo duro, en la siguiente etapa (1996-2004) se registró un notable giro hacia el alineamiento con Washington (más destacado a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas en Nueva York), lo que se tradujo en una notable pérdida de peso internacional y una dificultad significativa para atender adecuadamente la defensa de sus intereses.

En el periodo de gobierno más reciente (desde 2004) parece haberse orientado el esfuerzo a intentar recuperar la posición que se cree más adecuada para los intereses españoles, con una clara apuesta por el multilateralismo eficaz (con la UE y las Naciones Unidas como bazas más destacadas), su intención de convertirse en un activo constructor de la paz y un notable empeño en potenciar su aportación en términos de cooperación al desarrollo.

En el plano estrictamente militar, España ha seguido participando con normalidad en sus compromisos con la Alianza Atlántica, aunque sin especial protagonismo ni iniciativa. En la totalidad del periodo aquí analizado ha sido la implicación en la campaña militar contra Iraq (marzo de 2003) el hecho que con mayor fuerza (y para mal) ha repercutido en la orientación de la acción exterior española. Su participación en esa guerra ilegal, condenada por el propio Secretario General de las Naciones Unidas, contaminó muy negativamente la imagen de España en el exterior y agravó las tensiones internas tanto en el ámbito partidista como en el social (con efectos que se han dejado notar durante los años siguientes).

3.3. La gobernanza en la acción exterior y la cooperación

En el marco de esa reorientación general, la gobernanza como tema específico de la acción exterior española es uno de los aspectos incorporados de manera más reciente a la agenda exterior. En todo caso, es preciso reconocer que se trata de momento de una declaración de voluntad que todavía ha de ser confirmada por los hechos.

Desde 2007, España cuenta con una estrategia sectorial dedicada a la gobernabilidad democrática, a la que se añaden la referida a la Construcción de la Paz y la de Acción Humanitaria, dentro de la panoplia de instrumentos que la cooperación española para el desarrollo ha ido articulando a partir del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008. A partir de

las acciones puntuales de refuerzo institucional o las derivadas de la actuación de España en operaciones internacionales de paz, ahora se pasa a considerar este concepto como un tema central en la labor orientada a la prevención de los conflictos violentos, a la construcción de la paz y a la reconstrucción posbélica, especialmente en los llamados Estados frágiles. Sin embargo, todavía está pendiente la aprobación de un verdadero plan de acción y el desarrollo de actuaciones sistemáticas y planificadas de manera que pueda constituirse en una línea de actuación propiamente dicha.

3.4. Operaciones de mantenimiento de la paz

En esa misma dirección, también hay que destacar el hecho de que España se ha consolidado como el octavo contribuyente a la ONU, al tiempo que se ha convertido en uno de los más significados participantes en las operaciones de paz impulsadas por ese organismo, con participación en algunas operaciones organizadas y promovidas por la UE o la OTAN (con contingentes notables en los Balcanes, Afganistán, Haití [ya replegados], Líbano y ahora en Chad).

En conjunto, y desde su arranque en 1989, España ha participado en prácticamente sesenta operaciones de paz y de ayuda humanitaria, desplegando alrededor de 70.000 militares en distintos escenarios de todos los continentes, excepto Oceanía. El coste aproximado de dicha participación puede cifrarse, tras la activación de la Fuerza Interina de Naciones Unidas para el Líbano (FINUL reforzada) y según datos ofrecidos por el Ministerio de Defensa, en más de 3.100 millones de euros.

Los hitos más sobresalientes de esta ya significativa experiencia comenzaron, en 1992, con la participación en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia, que elevó la cifra de militares españoles desplegados en el exterior hasta los 1.500 efectivos. En 1999, con el envío de tropas a la misión de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), el número de soldados en el exterior llegó hasta los 2.800 efectivos. En esa misma senda de creciente implicación en acciones exteriores, el máximo histórico se alcanzó en el año 2003, cuando se llegaron a desplegar 3.600 efectivos en cuatro escenarios diferentes, incluyendo la ya mencionada implicación en la invasión de Iraq.

Desde finales de 2005, el Gobierno español se ha autoimpuesto un límite máximo de tropas desplegadas en el exterior del territorio nacional de 3.000 soldados, aunque muy recientemente parece abrirse paso la idea de que se trata de un techo insostenible.

3.5. Operaciones humanitarias y de emergencia

Por lo que respecta a la acción exterior española en el ámbito humanitario, cabe reseñar que su incorporación a los esfuerzos internacionales en la materia ha sido tardía pero decidida. En efecto, nuestro país estuvo ausente de los esfuerzos de creación de un sistema coherente de respuesta humanitaria multilateral y hasta el año 2004 apenas participó en los intentos de fortalecimiento de la ONU en este tema. Ha sido con la participación de España en la iniciativa de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias (Good Humanitarian Donorship [GHD]), desde ese mismo año, cuando se ha experimentado un avance en este sentido. A partir de entonces, y tanto en materia normativa como en la contribución financiera a los esfuerzos humanitarios multilaterales, el avance ha sido espectacular.

Esta tardanza en participar en los incipientes mecanismos de gobernanza en el ámbito humanitario multilateral no deja de sorprender, pues nuestro país sí tuvo un gran protagonismo en la creación, en 1992, del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y sus dos primeros directores, así como el comisario europeo que lo impulsó, Manuel Marín, eran españoles. La participación de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) españolas en proyectos financiados por ECHO, y la presencia de algunos funcionarios y técnicos

españoles en ese organismo han contribuido sin duda a que las cuestiones humanitarias hayan ido ganado peso y se hayan concretado recientemente en un aumento de nuestra contribución multilateral.

Es muy significativo, en este sentido, cómo han ido creciendo las contribuciones españolas al CERF (Fondo Central de Respuesta a Emergencias de la ONU). Partiendo de cero, en el año 2006 alcanzaron casi los 7 millones de euros, para pasar a los 10 en 2007 y a los más de 14 en 2008.

En materia legislativa y normativa, los avances de los últimos años son bastante significativos y han contribuido a clarificar el papel que lo humanitario debe tener en la acción exterior. Tras la confusión creada por la pretendida presencia humanitaria de nuestras tropas en Iraq, el hecho de que el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, primero, y los ya citados Documentos de Estrategia Sectorial de Construcción de la Paz y de Acción Humanitaria, después, hayan incluido compromisos en relación con el Derecho internacional y con el respeto a los principios y valores humanitarios y a los organismos internacionales ha contribuido a clarificar un instrumento que se había convertido en polémico.

Sin embargo, pese a que los principios de la GHD y los documentos estratégicos de la cooperación española apoyan el uso de las llamadas Directrices de Oslo sobre medios militares en la acción humanitaria, subsisten ciertos elementos de ambigüedad. Así, el hecho de que la Ley Orgánica de Defensa Nacional de diciembre de 2005 incluya entre las funciones de las Fuerzas Armadas la colaboración en tareas humanitarias, sin aclarar más el asunto, es un elemento de confusión que debería ser aclarado en el futuro.

Pero si el esfuerzo presupuestario en materia humanitaria y los avances doctrinales y normativos internos han sido claros, la participación de nuestro país en las propuestas internacionales en estas materias ha sido muy pobre. Ni las iniciativas de reforma humanitaria de la ONU, ni la discusión del principio de Responsabilidad de Proteger, ni la Comisión de Consolidación de la Paz, ni el Decenio Internacional de Reducción de Desastres y el Proceso de Hyogo, por citar algunos de los más recientes ejemplos, han contado con el menor protagonismo de nuestro país.

3.6. Una apuesta creciente por la gobernanza global

Al igual que ha ocurrido en otros países de nuestro entorno —sin que pueda decirse que España ha liderado el esfuerzo, pero reconociendo al mismo tiempo que ha sabido colocarse muy pronto en posiciones significativas—, España ha comprendido la necesidad de apostar por una gobernanza global no sólo para gestionar en común los problemas que nos afectan a todos, sino también para contribuir decisivamente a la reforma sustancial de los modelos de organización social, política y económica de muchos de los países que por distintas razones pueden colapsar, arrastrándonos en su caída.

Se trata, como mínimo, de una labor en dos planos distintos, aunque íntimamente vinculados, uno internacional/global y otro nacional. En lo que respecta al primero, la tarea supone no sólo rectificar el desequilibrio producido desde el arranque de la «guerra contra el terror» —con sus desviaciones militaristas y unilateralistas—, sino también reforzar los mecanismos multilaterales que —ante la insuficiencia de capacidades individuales de los Estados— permitan disponer de medios comunes para hacer frente a las amenazas de seguridad propias de este siglo. Por eso, la ONU —en línea con lo que plantea la Estrategia Europea de Seguridad (2003)— aparece en el caso español como el principal ámbito de actuación y coordinación en este campo. Volver a situar a la ONU como el actor de referencia en los asuntos de desarrollo, seguridad y derechos humanos (como demandaba el informe de su secretario general en marzo de 2005) debería ser la máxima prioridad de todos. En ese marco, España también ha tratado de ser innovadora con propuestas en fase de desa-

rrollo cuyo alcance aún está por ver, como la Alianza de Civilizaciones.

En el plano nacional, en referencia a lo que España hace con aquellos países con los que mantiene unas relaciones bilaterales intensas, se aspira a elaborar y plantear propuestas de acción con un enfoque basado en el refuerzo institucional básico del Estado, para que pueda garantizar la seguridad de sus ciudadanos, proveer los servicios públicos esenciales y facilitar la emergencia de sociedades abiertas asentadas en el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. Si esa era ya la forma habitual de entender las demandas de la gobernanza, ahora se le añade, en el mismo nivel de importancia, la urgencia de apostar por la emergencia de una sociedad civil organizada, fuerte y autónoma que pueda complementar la labor de esos Estados y contribuir a su mejor funcionamiento. Y para hacerlo posible, es importante promover en los Estados políticas de transparencia y acceso público a la información, de manera que esa sociedad civil y el conjunto de la ciudadanía pueda conocer debidamente las políticas y posiciones más relevantes de sus gobiernos, vigilar su cumplimiento y observar e incluso denunciar conductas que puedan ser contrarias a los valores democráticos.

Esos son los pilares del enfoque que España ha adoptado recientemente, englobando los dos planos mencionados e incorporando el fomento de la sociedad civil a su tarea. Y lo está haciendo desde el reconocimiento de sus insuficiencias en solitario y, por tanto, con un claro interés por implicar a la UE en esa dirección y por vincularse y asociarse con otros Estados miembros de la UE en el esfuerzo.

3.7. Consideraciones finales

En todo caso, y a partir del reconocimiento de que esa es la dirección adecuada, interesa no olvidar que esta labor no se puede abordar únicamente en términos estrictos de ayuda al desarrollo, ni con los únicos fondos puestos en manos de la Cooperación Española para el Desarrollo. Se trata, como no puede ser de otro modo, de una labor que implica a la totalidad de los agentes de la acción exterior del Estado, que deben tener una estrategia global y coherente.

Exige, en consecuencia, más fondos (sostenidos a lo largo del tiempo), más coordinación (implicando no sólo a los distintos departamentos de la Administración central, sino también a los del nivel autonómico y local, sin olvidar a los no gubernamentales) y más coherencia (para no destruir por un lado lo que se trata de construir por otro).

Necesita aportaciones de todos los actores gubernamentales y no gubernamentales, respetando cada uno sus identidades y aprovechando sus respectivas capacidades en beneficio de las víctimas y de los intereses comunes de España. No se trata, por tanto, de excluir a nadie, sino de establecer canales de diálogo permanente y de coordinación, respetando en todo caso el principio de la unidad de acción exterior que la ley asigna con nitidez al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Sólo rinde sus verdaderos frutos si se sostiene el esfuerzo a largo plazo y se cuenta con el apoyo de todas las fuerzas políticas parlamentarias (como tal política de Estado) y del conjunto de la opinión pública.

4 La lucha contra el cambio climático [*]

El cambio climático es en la actualidad la principal preocupación ambiental a escala planetaria, y existe un amplio consenso científico acerca de la peligrosidad de sus consecuencias sobre el entorno y para los seres humanos. El incremento de los gases de efecto invernadero debido a factores antropogénicos —provocados por el hombre— ha tenido como consecuencia a lo largo del siglo xx, según el Panel Internacional de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, que el nivel del mar haya aumentado entre 12 y 22 cm y que el incremento total de temperatura desde 1850-1899 hasta 2001-2005 haya sido de 0,76 °C. El avance de la desertificación, la intensificación de los desastres ambientales y el derretimiento de los polos son algunos de los signos externos más visibles a escala planetaria, y que más afectan a la vida de millones de personas en situación de vulnerabilidad en los países en desarrollo.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) cada año mueren, al menos, 150.000 personas como resultado directo del calentamiento global, que puede disparar a unos niveles sin precedentes los brotes de enfermedades. Muchas otras personas están perdiendo su sustento y su tierra debido a inundaciones y sequías más severas y frecuentes y al aumento del nivel del mar, y reduciendo su ingesta de alimentos debido a una reducción del rendimiento de los cultivos o propagación de plagas como consecuencia, entre otros, del cambio climático.

Para enfrentarse a esta situación se han establecido diversas iniciativas internacionales de reducción de emisiones, entre las que destaca el Protocolo de Kioto (ONU, 1997), que entró en vigor en febrero de 2005, y que incluye compromisos de reducción de emisiones tanto para países desarrollados como en proceso de transición a una economía de mercado. Este compromiso, que en el caso de Europa exige alcanzar en el periodo 2008-2012 unas emisiones un 8% inferiores a las de 1990 [1], afecta a España, que se ha comprometido a incrementar únicamente un 15% sus emisiones.

Sin embargo, España es, actualmente, uno de los países europeos que se encuentra en peores condiciones para el cumplimiento de los objeti-

[*] Basado en el documento sobre «El impacto de las políticas de lucha contra el cambio climático», de Julio Lumbreras y Alberto Guijarro para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es, sección «publicaciones» (VI Informe).

[1] Estrictamente, el compromiso exige reducciones respecto al año base, que es 1990, para todos los contaminantes excepto los gases fluorados, para los que cada signatario puede elegir entre 1990 y 1995.

vos comprometidos, situándose las emisiones en 2006 un 50,6% por encima de las del año base 1990, según las cifras ofrecidas en 2008 por el Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino. Por tanto, España debe hacer un esfuerzo particularmente intenso en los próximos años, adoptando medidas contra el cambio climático que podrían tener importantes implicaciones socioeconómicas dentro y fuera de sus fronteras, si quiere cumplir o acercarse lo más posible a los compromisos adquiridos. Este esfuerzo implica, por una parte, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por las distintas actividades económicas emisoras dentro del país (generación eléctrica, transporte e industria, principalmente), y por otra, la adopción de sistemas de reducción fuera de España («mecanismos de flexibilidad», según el Protocolo de Kioto).

Bajo esta modalidad se contribuye adquiriendo unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en otros países: en Europa, mediante el régimen establecido de «comercio de emisiones» (art. 17 del Protocolo de Kioto), en países con economías en transición, mediante proyectos de «aplicación conjunta» (art. 6) o, los más importantes, que se realizan en países en desarrollo, los proyectos de «mecanismo de desarrollo limpio» (art. 12). Estas tres alternativas constituyen, por tanto, vías complementarias a las reducciones nacionales, que facilitan a los países industrializados responder a sus compromisos a través de la puesta en marcha de proyectos en otros países que o bien reduzcan las emisiones (facilitando la implantación, por ejemplo, de energías renovables y tecnologías ecoeficientes), o bien retiren CO_2 de la atmósfera (promocionando los llamados «proyectos sumidero», como son las plantaciones agroforestales o los proyectos de regeneración de bosques).

4.1. El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)

En el caso de España, el retraso y el tiempo perdido en el control local de emisiones hasta la aprobación del PNACC a finales de 2006 dejan claro que apenas se ha avanzado en ese campo, excepto en lo referido a la promoción de energías renovables y alternativas —solar y eólica en particular— con el apoyo de las instituciones europeas.

El PNACC se plantea como objetivos iniciales: 1) desarrollar los escenarios climáticos para la geografía española; 2) desarrollar y aplicar métodos y herramientas para evaluar los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático en diferentes sectores socioeconómicos y sistemas ecológicos; 3) incorporar al sistema español de I+D+i las necesidades más relevantes en materia de evaluación de impactos del cambio climático; 4) realizar continuas actividades de información y comunicación de los proyectos; 5) promover la participación de todos los agentes implicados en los distintos sectores y sistemas, con objeto de integrar la adaptación al cambio climático en las políticas sectoriales, y 6) elaborar informes específicos con los resultados de las evaluaciones y seguimientos de los proyectos y del conjunto del plan.

El plan contempla, por otra parte, hasta 15 sectores y sistemas ecológicos, económicos y sociales en España sobre los que iniciar las evaluaciones de vulnerabilidad y el análisis sobre las posibilidades de adaptación, desde la biodiversidad, el agua, las zonas costeras, los bosques o el sector agrícola hasta la salud humana, la construcción y el urbanismo o el turismo, buscando así una visión integral e integradora de los impactos del cambio climático y de las medidas que podrían ponerse en marcha para mitigarlos.

4.2. Líneas internacionales de trabajo contra el cambio climático

Las acciones internacionales en materia de lucha contra el cambio climático se basarán en los próximos años en cuatro pilares: mitigación, adaptación, tecnología y financiación, según lo acordado en la Conferencia de Bali de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cam-

bio Climático, celebrada del 3 al 14 de diciembre de 2007.

En relación con la *mitigación*, se ha iniciado un nuevo proceso de negociación para establecer compromisos de reducción de emisiones a 2050. Se prevé reducir las emisiones a la mitad de las existentes en 2000. Para ello se buscarán vías de reducción tanto en países desarrollados como en desarrollo (en este último caso mediante el apoyo tecnológico, financiero y de fortalecimiento de capacidades).

La política española de reducción interna de emisiones se encamina hacia el fomento de acciones de ahorro y eficiencia energética, tanto en el ámbito institucional (público y privado) como a nivel ciudadano, que resulta clave en sectores como la energía o el transporte. A nivel internacional, los mencionados proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio y, en menor medida, los de Aplicación Conjunta constituyen las vías principales de contribución directa a la reducción de emisiones en otros países. Los proyectos de transferencia de conocimiento ligados a sistemas de baja emisión de carbono también pueden favorecer la mitigación y son considerados en la estrategia española.

Respecto al segundo pilar, la *adaptación*, se prevén numerosas acciones en los próximos años, dada su importancia para hacer frente a los impactos inevitables del cambio climático. Entre otros aspectos, el Ministerio del Medio Ambiente Rural y Marino resalta la «necesidad de cooperación internacional para apoyar las acciones más urgentes en materia de adaptación mediante la evaluación de la vulnerabilidad, la priorización de acciones, la evaluación de las necesidades financieras, la integración de las acciones de adaptación en los programas de desarrollo de los países y los medios para incentivar la aplicación de las acciones de adaptación».

A este respecto, los países en desarrollo necesitarán un gran apoyo económico y tecnológico para implantar las medidas necesarias de adaptación al cambio climático. En este punto la política comercial y de cooperación española tiene una función importante, y debieran instrumentarse medidas concretas en este sentido, a partir de los instrumentos ya existentes, como el Fondo de Estudios de Viabilidad, el Fondo de Ayuda al Desarrollo, los canjes de deuda o los instrumentos de fomento de la inversión y la internacionalización.

Por otra parte, los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio conllevan una transferencia monetaria del 2% de su importe a un fondo internacional de las Naciones Unidas para favorecer la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo. Por tanto, en el futuro, las actuaciones ligadas a este fondo deberían suponer un avance importante en la reducción, por ejemplo, del efecto de los desastres naturales derivados del cambio climático en los países más pobres.

El tercer pilar, el *tecnológico*, constituye un instrumento transversal en actuaciones tanto de mitigación como de adaptación. Las conclusiones establecidas en la mencionada Conferencia de Bali se encaminan hacia la eliminación de obstáculos y la adopción de los incentivos necesarios para el desarrollo y la transferencia de tecnologías a países en desarrollo. Además, se ha resaltado la necesidad de aportar medios para acelerar la adopción y transferencia de tecnologías respetuosas con el medio ambiente a precios asequibles a esos países.

El cuarto pilar, la *financiación*, constituye un aspecto clave para que las intervenciones en materia de mitigación, adaptación y cooperación tecnológica sean efectivas y suficientes. Se prevé, incluso, que puedan definirse incentivos económicos para países en desarrollo que acometan acciones de mitigación y adaptación, aumentando el potencial del volumen de recursos.

De forma transversal a los pilares anteriores se encuentran la cooperación al desarrollo y la investigación. La cooperación incluirá, previsiblemente, acciones de adaptación al cambio climático en sus intervenciones, que deberán tener presente los esperados efectos del cambio climático para asegurar su sostenibilidad. Y, por otra parte, la cooperación para la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías constituye una vía importante para que los países en desarrollo implementen economías con baja emisión de carbono, que se inspiren, por ejemplo, en tecnologías y combustibles menos contaminantes, medidas de ahorro y eficiencia energética y pla-

nificación territorial sostenible, y ese es un ámbito en que España, por su alta especialización en energías renovables y alternativas, puede realizar una aportación sustancial.

La investigación se erige como una pieza clave en el futuro para profundizar en el conocimiento de la relación entre medidas de reducción de gases de efecto invernadero y de contaminantes que afectan a la calidad del aire, que en ocasiones producen efectos contrarios. En definitiva, los organismos de investigación se enfrentan al reto de contribuir a dar respuesta a las dificultades de mitigación y adaptación al cambio climático, mediante la definición de soluciones tanto tecnológicas como no tecnológicas, y el papel de la cooperación en la financiación de esos procesos y en el establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y fomento del trasvase de experiencias entre países debiera ser cada vez mayor.

4.3. España y su aportación a la lucha contra el cambio climático

Dado el efecto global de la generación de gases de efecto invernadero, el cambio climático es una amenaza no sólo para la población actual y futura residente en España, sino muy especialmente para la de otros países más vulnerables y con menor capacidad de adaptación. Ante esta situación, se hace urgente la necesidad de un compromiso firme en materia de reducción de emisiones tanto por parte del Gobierno español como del resto de las instituciones públicas y privadas y de los ciudadanos.

Las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático constituyen esfuerzos necesarios para frenar o adaptarse a los efectos del mismo, y la política española en la materia se encamina a este objetivo, aunque tan sólo se han dado los primeros pasos y por ello existe un amplio margen de mejora, especialmente en lo relativo a la coordinación y coherencia de actuaciones con impacto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

España debe cargar con la responsabilidad del tiempo perdido desde la identificación de los problemas relacionados con el cambio climático, por la falta de planes y medidas efectivas hasta la reciente aprobación del Plan Nacional de Acción contra el Cambio Climático a fines de 2006, por lo que hasta 2007 puede decirse que no ha existido una política en ese campo, más allá de las actuaciones para el fomento de las energías renovables. Un retraso que obliga a un esfuerzo mucho mayor de adaptación en los años venideros.

Según las estimaciones del Gobierno español, en el periodo 2008-2012 será necesario reducir emisiones por un volumen de 289 millones de toneladas, lo que implica un coste mínimo de 1.734 millones de euros.

4.4. Lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo

Respecto a las actuaciones españolas en países en desarrollo, las más relevantes en número y en inversión dentro del ámbito del cambio climático son los proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), en los que bien por el empleo de energías limpias o por la generación de sumideros de carbono, se computa para el país que realiza los proyectos —en este caso, España— una menor aportación en términos de emisiones de carbono.

Estos proyectos presentan un importante inconveniente que debiera ser subsanado, puesto que la consideración de los impactos socioeconómicos está ausente de los mismos, primando únicamente una visión centrada en los efectos contra el cambio climático, y desconsiderando incluso otros efectos potencialmente nocivos sobre la biodiversidad o la calidad de las aguas. En el caso de España, la contribución al desarrollo sostenible no parece cumplirse, puesto que la mayoría de los proyectos presentan un efecto positivo exclusivamente en uno de los tres pilares del desarrollo sostenible: el ambiental, quedando muy atrás los otros dos, el social y el económico.

Los países receptores exigen, en muchos casos, un Estudio de Impacto Ambiental como requisito para la aprobación del proyecto, pero en materia socioeconómica el único criterio tenido en cuenta es la no existencia de impactos socioeconómicos negativos sobre la zona de influencia del proyecto. Este criterio resulta insuficiente para asegurar una contribución integral al desarrollo sostenible.

Además, apenas hay proyectos españoles de MDL realizados en países menos adelantados, donde podría contribuirse de forma más significativa al desarrollo humano sostenible. Las iniciativas españolas de MDL no cuentan con ningún proyecto en países con Índice de Desarrollo Humano menor de 0,5 y sólo un 2% de los proyectos tramitados se lleva a cabo en África. Incluso el 42,9% de los MDL se realizan en países con IDH mayor de 0,8. Tampoco parece que se tengan en cuenta en la selección de los países receptores otros criterios de desarrollo, como la situación de acceso a servicios básicos que, de ser contemplados, podrían dar lugar a importantes efectos sobre las comunidades locales, como la mejora del acceso a la electricidad. En concreto, los países en los que se realizan más proyectos son China, Brasil, Argentina y México, quedando por el momento un 82% de las Reducciones Certificadas de Emisión (RCE) previstas y el 38% de los proyectos tramitados en China. Esto se debe, fundamentalmente, a la existencia de dos grandes proyectos de reducción de hidrofluorocarbonos en China, que se engloban en una tipología de proyectos con un elevado volumen de RCE pero un bajo potencial de contribución al desarrollo .

El predominio del número de proyectos de energías renovables (65,3%) aumenta el potencial de la cartera española a la contribución del desarrollo socioeconómico de la población afectada, aunque desde el punto de vista de las RCE previstas, la relevancia de este sector decae notablemente (15,1%).

4.5. Consideraciones finales

Respecto a los proyectos llevados a cabo por entidades españolas, la inexistencia de proyectos abandonados o rechazados por el Comité Ejecutivo de Naciones Unidas confiere a los MDL españoles un grado de madurez superior a la media mundial. Por ello podemos señalar que las principales fortalezas de España en esta materia se encuentran en la apuesta institucional y el desarrollo privado de las energías alternativas, así como la buena calidad ambiental de los proyectos MDL puestos en marcha.

En el lado opuesto, España está muy atrasada en la puesta en marcha de medidas de mitigación, con lo que su negativa contribución al cambio climático derivada de sus crecientes emisiones de CO_2 se ha acelerado de forma significativa desde la Cumbre de Río y también desde la suscripción del Protocolo de Kioto.

En definitiva, el impacto socioeconómico de los proyectos españoles sobre el desarrollo de los países más pobres es manifiestamente mejorable, ya que los proyectos actuales están dirigidos al cumplimiento del objetivo de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto, quedando la contribución al desarrollo sostenible en un segundo plano.

Por otra parte, aunque existen suficientes mecanismos entre los de fomento de la exportación y la inversión, y los propios de la cooperación para el desarrollo, no se ha establecido una vinculación con las políticas de lucha contra el cambio climático y a favor del desarrollo sostenible y la capacidad de adaptación de los países más pobres, en lo que constituye un reto pendiente.

En el plano institucional, aunque existen los organismos especializados y transversales adecuados a las necesidades del trabajo en este campo de la Administración española, no han conseguido aún una correcta integración de los diferentes valores y misiones para favorecer un mejor impacto contra el cambio climático. Debiera, por ejemplo, integrarse a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional en el Consejo Nacional del Clima e invitar a participar también a las plataformas de la sociedad civil especializadas en la materia.

Asimismo, hay que vigilar la necesaria separación entre los recursos destinados a los proyectos MDL de los dedicados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pues se trata de partidas y

conceptos diferentes, y sería muy preocupante que se destinaran a luchar contra el cambio climático los recursos previstos para la lucha contra la pobreza. Ahora bien, en el caso de que los proyectos MDL aumenten significativamente su impacto sobre el desarrollo socioeconómico de los colectivos más pobres y se demuestre esta situación con los criterios habituales de cooperación al desarrollo, sí podría llegar a plantearse de manera justificada su consideración como AOD adicional.

Se deben fomentar procesos de transferencia real de tecnologías, técnicas o conocimientos en materia de reducción de emisiones, de forma que los países receptores se apropien de las mismas. Ello pasa por el incremento de iniciativas provenientes de actores públicos y de entidades sin ánimo de lucro, además de involucrar a actores privados a través de alianzas público-privadas

Por otra parte, se debería añadir a las cláusulas incorporadas en los acuerdos de conversión de deuda en relación con el Protocolo de Kioto la priorización de proyectos MDL que contribuyan de forma relevante a la mejora de las condiciones socioeconómicas del país receptor, primando las intervenciones que afecten positivamente a los colectivos más vulnerables. Asimismo, se debe fomentar que las agencias y entidades de desarrollo participen en la identificación, definición y evaluación de proyectos MDL, para así garantizar que se prevén, se consideran y se alcanzan impactos sobre el desarrollo socioeconómico y sobre la reducción de la pobreza.

5 Comercio e Inversión Extranjera Directa [*]

El progreso económico de todos los países tiene en la disponibilidad de capital para la inversión y en la magnitud y la calidad de sus relaciones comerciales con el exterior algunas de sus claves principales. Así, una de las restricciones más importantes al crecimiento es la falta de capital para la inversión, y uno de los desincentivos más importantes para la inversión es la falta de mercados de suficiente magnitud en los que operar. Por todo ello, las estrategias y actuaciones de comercio exterior resultan esenciales para cualquier país y para el conjunto de operadores privados, y la posibilidad de capturar inversión, sea esta local o extranjera, es un factor muy relevante para realizar el potencial de progreso de cualquier país.

Sin embargo, las condiciones en que se realiza la inversión y otros factores influyen de manera notable en el grado de contribución al progreso que pueda esperarse. Por ello es preciso analizar no tan sólo los montos de inversión, en este caso, españoles en el exterior, sino la «calidad» y el impacto sobre la economía local de la misma. Del mismo modo, al analizar las relaciones de comercio exterior mantenidas con el resto del mundo, es conveniente ir mucho más allá del estudio de las cifras, para comprender en qué sectores se producen las relaciones comerciales y en qué medida ello tiene un potencial de generación de encadenamientos productivos y economías de escala. Esa ambivalencia en la consideración de los impactos de inversiones y relaciones comerciales nos ayudan a entender que las recetas económicas que son positivas para un país en un contexto determinado no tienen por qué serlo para otro o para otros.

Al analizar el comercio exterior y la Inversión Extranjera Directa de España (IED), así como las políticas públicas de apoyos a esos sectores, nos encontramos un primer rasgo común a ambas, y es que el mundo en desarrollo ocupa un lugar secundario, en términos relativos, tanto como origen y destino de exportaciones como en tanto lugar en el que se realizan las inversiones españolas en el exterior. Este primer rasgo común ya nos adelanta que la economía española mantiene una escasa interacción con los países en desarrollo, con la excepción de un

[*]
Basado en el documento sobre «Inversión Extranjera Directa y Comercio Exterior españoles: sus consecuencias sobre el desarrollo de los países más pobres», de Enrique Lluch y Julia Alamá para el Informe FOESSA 2008. www.foessa.es, sección «publicaciones» (VI Informe).

pequeño grupo de países de América Latina, y menos aún con los llamados países menos adelantados, los más pobres del planeta.

5.1. Comercio exterior

En términos globales, el comercio entre España y América Latina, África y Asia representa un 15,16% en relación con las exportaciones españolas y el 28,67% de las importaciones. Ello revela que para España se trata de socios comerciales de menor rango, realizándose la gran mayoría de transacciones comerciales con las regiones industrializadas del planeta.

En cuanto a los países africanos, cabe señalar que la existencia de acuerdos comerciales y de desarrollo suscritos por la UE ofrece oportunidades para el establecimiento de relaciones comerciales más profundas y de mayor impacto sobre el desarrollo. La renovación de los acuerdos de Cotonou, que se han venido negociando en los últimos tres años, no ha llegado en el momento de escribirse este Informe a buen puerto, y las llamadas EPA («Economic Partnership Agreements») entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y sus sistemas de integración regionales siguen negociándose. No están claros los incentivos para los países africanos en esta negociación, y ello explica la reticencia a la firma de los mismos, pues se requiere una mayor apertura externa africana a cambio de pequeñas concesiones europeas en materia de reducción de aranceles, restricciones en la subvención agraria europea o en la modificación de las reglas de origen. Así pues, existen acuerdos que privilegian la relación con los países africanos, pero el endurecimiento de las posiciones europeas para defender sus propias ventajas está dificultando su renegociación y ajuste, poniendo en cuestión su condición de acuerdos integrales de desarrollo frente a su contenido eminentemente comercial.

Podemos afirmar que las relaciones comerciales con el continente en general son escasas, y que sería conveniente potenciar el comercio con el fin de incrementar el volumen de transacciones con la mayoría de los países que forman el África subsahariana. Por otro lado, dado que las importaciones españolas de la región no son intensivas en mano de obra —se trata de productos energéticos en más de un 71%—, mientras que las exportaciones españolas a la región lo son en mayor medida (productos químicos, bienes de equipo y manufacturas de consumo suman el 65% de las exportaciones), podrían existir riesgos de competencia con la producción nacional, dado que la africana es intensiva en mano de obra y está centrada en la producción de alimentos y manufacturas de consumo, como textiles y calzado. Por otro lado, como parte positiva del balance comercial con África subsahariana, cabe señalar que los bienes de equipo son esenciales en las estrategias de diversificación productiva de integración de diferentes sectores económicos.

En cuanto a los países latinoamericanos, se ha visto que las exportaciones españolas hacia estos países se encuentran más diversificadas, permitiendo tener la expectativa de un mayor impulso a las economías nacionales, tanto por las magnitudes como por lo sectores afectados. En relación con las importaciones, en primer lugar se encuentran los alimentos, seguidos de los productos energéticos —principalmente petróleo y derivados—. España, por otra parte, tiene los sectores de bienes de equipo específicos de diferentes industrias y los productos químicos como principal sector exportador. El comercio de estos bienes con un elevado valor añadido puede generar encadenamientos productivos, impulsando el crecimiento nacional y no compitiendo en condiciones desiguales con la industria local.

Respecto a las relaciones comerciales con el continente asiático, los vínculos comerciales con España no parece que puedan contribuir decisivamente al desarrollo económico de los mismos, ya que las relaciones comerciales obedecen a razones estratégicas relacionadas, por ejemplo, con la energía al aprovechamiento de las ventajas derivadas de los menores costes de producción en aquella región.

Cabe destacar que la Administración española cuenta con una variedad de instrumentos de promoción de las exportaciones, dependientes en su mayoría de lo que hoy es el Ministerio de Comercio, Industria y la PYME. Se trata de

mecanismos financieros y técnicos puestos al servicio de la empresas para la apertura de mercados, la evaluación previa de posibles proyectos de inversión o, directamente, para el fomento de la exportación a países en desarrollo. Esas actividades son promovidas en los países por las oficinas comerciales españolas, dependientes del citado ministerio.

Pese a que la promoción del desarrollo humano es parte sustancial de la política hacia los países en desarrollo, la política comercial no incorpora herramientas de análisis sobre los impactos de las exportaciones sobre la pobreza o las estrategias nacionales de desarrollo, operando como un compartimento estanco de promoción del sector exportador español también cuando dichas operaciones se realizan en países en desarrollo, en los que la coherencia y coordinación con las políticas de cooperación debiera ser un hecho. Esa coordinación de las actuaciones de cooperación y de fomento de la internacionalización es por el momento un reto de futuro para el sistema español, y el Fondo de Ayuda al Desarrollo —fondo de crédito para países en desarrollo vinculado a la exportación de bienes y servicios españoles— debiera ser el primer instrumento a vincular directamente ambas estrategias, algo que ocurre formalmente pero no en la realidad.

5.2. Inversión Extranjera Directa

La inversión privada puede ser un factor importante a la hora de promover el progreso de un país en desarrollo, dadas sus restricciones de capital. Sin embargo, para que esto suceda no sirve cualquier clase de inversión, ni necesariamente en cualquier país han de darse las condiciones precisas para absorber los efectos positivos que pueden derivarse de la Inversión Extranjera Directa (IED).

En términos generales puede señalarse que los beneficios de la inversión externa serán mayores en tanto en cuanto: 1) permitan la generación directa o indirecta de empleo de calidad; 2) por los sectores de intervención y las condiciones establecidas, puedan generar economías de escala y dinamizar desde la demanda otros sectores económicos del país; 3) aporten, a través de los sistemas fiscales nacionales, suficientes recursos para la redistribución de la riqueza y un mejor reparto de oportunidades y servicios en la sociedad; y 4) en función del sector de que se trate, mejoren la oferta y el precio de bienes o servicios que vayan a ser provistos o comercializados en la sociedad.

Un pleno aprovechamiento de estos potenciales beneficios es complicado, pues de darse las condiciones básicas —trabajadores preparados, una economía dinámica, un Estado solvente y bien organizado, y un sistema de redistribución adecuado— posiblemente no estaríamos hablando de países en desarrollo. En todo caso, es importante destacar que la competencia por la atracción de inversión extranjera ha tenido efectos perversos en el mundo en desarrollo fruto de la competencia a la baja en los requisitos fiscales y de otro tipo, autolimitando por esa vía el potencial efecto positivo de la misma inversión.

5.3. España, octava potencia inversora global

España es hoy una potencia mundial en lo referido a inversión exterior, ocupando en la última década el octavo lugar como inversor neto en el mundo. Los destinos preferentes de la inversión son los países más ricos, lo que está dentro de la tónica general, ya que las empresas españolas han buscado en su mayoría el crecimiento y la diversificación ampliando mercados, aprovechando las ventajas competitivas que ya tienen en su mercado interno. Además, la mayoría de las empresas comienza por una implantación progresiva que parte de la comercialización de los productos para seguir luego con una inserción estable en el mercado local. Por todo ello, cuando se decide la realización de inversiones internacionales, se suelen buscar aquellos lugares en los que puedan lograr mayores retornos y se pueden encontrar mercados en los que aprovechar mejor conocimientos y destrezas ya acumuladas.

En España, la IED es protagonizada tanto por grandes empresas transnacionales como por las PYME. En concreto, se pueden clasificar en: 1) grandes empresas, con un elevado número de trabajadores que realizan inversiones principalmente mediante fusiones y adquisiciones en el exterior, a la búsqueda de nuevos mercados y de la ampliación del mercado de la compañía en un elevado número de países, cuantos más mejor; 2) medianas empresas que acomenten un proceso de internacionalización gradual, con presencia en un reducido número de países mediante la creación de sucursales o filiales y con el objetivo principal de la comercialización; y 3) pequeñas empresas interesadas en una o dos localizaciones concretas por motivos específicos.

El porcentaje de inversiones en países en desarrollo parece alto —un 36% del total—, pero cuando las cifras se estudian con mayor detenimiento se puede observar cómo realmente la IED española se centra en muy pocos países, y a pesar de que el número de empresas que han emprendido la internacionalización no ha dejado de crecer, son unas pocas las que acaparan las grandes cifras de la inversión en estas naciones, habiendo llegado algunas de ellas a lograr la mitad de sus beneficios en América Latina, principal región en desarrollo destinataria de la IED española. Más del 90% de la IED dirigida al mundo en desarrollo llegó a América Latina, concentrada en los cuatro países más avanzados de la región: Brasil, México, Argentina y Chile. Estos países son, en su mayoría, o bien los más grandes o bien los que mayores niveles de desarrollo tienen, por lo que el mercado es más parecido al español y se pueden aprovechar mejor las ventajas competitivas que se tienen. El 60% de la inversión se ha dado en las dos últimas décadas en el sector servicios —financias, telecomunicaciones y energía—, el 25% en el sector industrial y un 10% en la construcción.

Se constata, por tanto, que los países más necesitados de inversiones para su desarrollo son precisamente aquellos en los que las empresas españolas menos han entrado. En los casos en los que se ha hecho esto (como en algunas zonas de África) tienen importancia sectores cuyo peso relativo en la IED española es reducido (como la pesca o la explotación minera) y que al centrarse en la explotación de recursos naturales locales, tienen menores efectos positivos sobre la nación receptora. Por ello podemos afirmar que no sólo la inversión en los países más necesitados es residual, sino también que en un porcentaje más elevado que la media se hace para entrar en actividades extractivas con pocos efectos positivos sobre la posición del país. Cabría preguntarse, sin embargo, en qué medida las inversiones de las grandes empresas en los países latinoamericanos más importantes o en Marruecos están siendo positivas para el desarrollo de los mismos. No existen estudios sobre las consecuencias para el desarrollo de esas inversiones desde este enfoque, más allá de los análisis macroeconómicos más generales.

De una manera intuitiva podría pensarse que los efectos sobre la balanza de pagos podrían ser más bien negativos, debido especialmente a la repatriación de beneficios o a la transferencia de estos a partir de compras a la central en España. Otro efecto negativo que podría deducirse de estas grandes inversiones es que la mayoría de ellas no han sido nuevas, sino compras de empresas que ya funcionaban. De este modo, más que una aportación al desarrollo con nuevos fondos y negocios, se trata de un cambio de titularidad de la propiedad. En el sentido contrario, y como impactos positivos, puede avanzarse que el país gana en cuanto a eficiencia, ya que se trata (en general) de empresas experimentadas y con unas ventajas competitivas claras en nuestro país, que se llevan consigo todos los conocimientos acumulados que tienen. Estaría por ver, sin embargo, cuáles han sido los efectos sobre la inversión en su conjunto —si ha arrastrado nueva inversión exterior o ha alentado la inversión local—, la competencia —si ha aumentado o se ha neutralizado, al entrar operadores dominantes en mercados muy limitados— o los efectos sobre la formación de los trabajadores y su potencial para la movilidad hacia otras empresas o sectores, y si se ha producido una transferencia de tecnología y conocimientos que beneficie a la economía local en su conjunto.

En cuanto a las ayudas que realiza el sector público para potenciar la IED española en el exterior, cabe reseñar que están destinadas esencialmente a las PYME, lo que en una nación en

la que la práctica totalidad del sector empresarial se incluye en esta categoría entra dentro de lo lógico. La Administración pretende promocionar la empresa española y facilitar su adaptación al entorno de competencia global en el que nos encontramos. Por eso, al igual que hemos señalado al referirnos a la política comercial, no se atiende a las consecuencias que pueden tener las inversiones en los lugares en los que se realizan, sino a las que pueden tener tanto para las propias empresas como sobre el crecimiento de nuestro país.

A la hora de establecer recomendaciones tres serían las principales que creemos habría que tener en cuenta en un esfuerzo por que nuestra IED tuviese los mejores efectos sobre el desarrollo de los países más pobres: 1) por un lado, analizar y profundizar en el conocimiento del alcance de los beneficios e impactos para el país receptor de las inversiones españolas llevadas a cabo, para describir y potenciar los mecanismos de transmisión de los encadenamientos positivos que puedan producirse y evitar los aspectos más negativos; 2) en segundo lugar, debieran destinarse mecanismos específicos de promoción de la inversión en los países más pobres recibiendo la empresa una apoyo para invertir en un destino menos seguro, y cumpliendo como contrapartida con una serie de requisitos para garantizar el mayor beneficio local posible derivado de la inversión; y 3) en tercer lugar, se deberían potenciar desde las políticas públicas aquellas modalidades de inversión con mejores impactos sobre el desarrollo, fomentando aquella inversión que utilice en mayor medida capital humano y recursos locales y se encadene con procesos productivos en el país. Esto podría beneficiar a la empresa y a la economía españolas, al realizar una inversión con beneficios económicos y un alto grado de aceptación social —alcanzando lo que se ha conocido como la licencia social para operar— y generando mejores efectos sobre el crecimiento económico y el desarrollo locales.

5.4. Conclusiones preliminares

Así pues, la IED y comercio exterior presentan un balance desigual de su interacción con las economías de los países en desarrollo, dándose una relación más intensa con los países más avanzados —en especial en América Latina— y mucho menos con los más pobres de esa región y del continente africano. Una orientación de las políticas públicas de fomento de la internacionalización y la IED más enfocada a promover mayores relaciones con los países menos adelantados, en particular en sectores intensivos en mano de obra y con el potencial de alimentar el crecimiento económico y la diversificación productiva local podrían operar un cambio en los impactos positivos, hoy ambiguos y discutibles, del comercio exterior español y la IED en los países más pobres.

6 Ayuda Oficial al Desarrollo y tratamiento de la deuda externa [*]

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha vivido importantes transformaciones desde su surgimiento como herramienta para la promoción de cambios en el escenario internacional. Si desde 1945 emergió un nuevo sistema de relaciones internacionales, la cooperación impulsada por los Estados nació ineludiblemente vinculada a su tiempo, los años cincuenta y sesenta, y la búsqueda de aliados en el mundo en desarrollo para los bloques capitalista y socialista, que constituyó un elemento clave de ese tiempo. Sin embargo, muy pronto un grupo de países donantes, principalmente del centro y norte de Europa buscaron dar a su cooperación para el desarrollo un objetivo más genuino de defensa de los derechos humanos y promoción del progreso económico y social, marcando una línea que ha sido crecientemente suscrita por un significativo número de países donantes. Una línea a la que España se ha sumado tan sólo muy recientemente, en lo que ha supuesto el más profundo salto para el sistema español de cooperación, vivido a partir de 2004.

En el escenario multilateral, se ha vivido con una bicefalia de facto entre el sistema de Naciones Unidas, un poder político *blando* promotor de la paz y los derechos humanos, pero en muchas ocasiones carente de los necesarios consensos y de los mecanismos efectivos para defender su mandato, y el sistema de Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial, un poder *duro*, en tanto contaba con la capacidad crediticia «de última instancia» condicionada a la adopción de las medidas económicas prescritas por el propio FMI. Más recientemente, esta bicefalia ha visto entrar un nuevo actor en la escena: la Organización Mundial del Comercio, cuyo papel está aún en entredicho, a expensas de lo que pueda resultar de su primera ronda negociadora, la «Ronda del Desarrollo» de Doha. El control sobre los organismos de Bretton Woods ha estado siempre próximo al Gobierno de los EE. UU. y sus aliados —pese al acuerdo tácito todavía vigente de nominar un europeo como director gerente del FMI y un norteamericano como presidente del Banco Mundial—, mientras que el poder de las Naciones Unidas ha resultado ser más abierto, pese a la exclusividad de su Consejo de Seguridad, que adopta las decisiones más graves concernientes a la paz mundial.

[*] Basado en el documento sobre «Ayuda al desarrollo y tratamiento de la deuda externa en España», elaborado por Deborah Itriago para el Informe Foessa 2008. www.foessa.es, sección «publicaciones» (VI Informe).

6.1. España en el escenario de la cooperación internacional

La inserción de España en el sistema internacional de cooperación se produce por las dos vías mencionadas, la cooperación bilateral, directa con los países en desarrollo y a través de sus contribuciones a los organismos internacionales. Conviene tener presente que España tan sólo deja de ser considerado «país en desarrollo» en la década de los ochenta, y su ingreso en la UE se produce en el año 1986, en que nace también el órgano político de la cooperación, el equivalente de la actual Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. En 1988 nace el órgano ejecutor, la Agencia Española de Cooperación Internacional, pero más de una década antes, en 1976, había surgido ya el primer instrumento computable como AOD en el sistema español: el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un fondo de crédito concesional para promover las exportaciones a países en desarrollo respetando las condiciones OCDE.

Así, desde sus inicios, la cooperación española nace con un enfoque marcadamente comercial, que sería dominante en las cifras globales de la cooperación bilateral hasta el comienzo de la década de los noventa. La cooperación del FAD funciona de manera autónoma desde el comienzo, con el objetivo de promover la internacionalización de la empresas españolas mediante las exportaciones, quedando la visión de promoción del desarrollo como un componente residual de facto aunque fuertemente reivindicado por ONGD y expertos dada su condición de fondos computables como ayuda al desarrollo. Precisamente el peso de la ayuda ligada, propiciado por el alto volumen de recursos absorbido por el FAD —superando a fines de los ochenta y comienzos de los noventa la mitad de la AOD bilateral española—, ha sido uno de los lastres para una ayuda española de calidad desde el inicio.

En el ámbito multilateral cabe diferenciar cuál ha sido la posición española en los organismos financieros, en los no financieros y en la UE. En los financieros ha mantenido un bajo perfil, aunque cumpliendo con todos los compromisos adquiridos en las instituciones financieras internacionales —FMI y BM, pero también en los Bancos Interamericano, Asiático o Africano de Desarrollo y otras instancias subregionales—, con el pago de cuotas correspondientes y con aportes extraordinarios, llegado el caso, acordes a las magnitudes económicas de España, pero influyendo muy poco en las posiciones adoptadas y en las políticas propuestas. Mientras, en el sistema de Naciones Unidas, España se ha situado históricamente como un país muy poco relevante no sólo en lo referido a la definición estratégica, sino también en lo relativo a sus contribuciones económicas, con aportaciones muy por debajo de lo que cabría esperar de una potencia económica mundial. El tercer pilar de esa cooperación multilateral ha venido determinado por la pertenencia de España a la UE, lo que ha implicado la obligada contribución al presupuesto comunitario de desarrollo, proporcional a la renta del país, y con un papel activo en el seno de la UE tanto del Estado como de los otros agentes ejecutores de la ayuda.

El papel desempeñado por las ONG de desarrollo en el caso español ha sido singular y relevante, al haber sido ejecutoras de buena parte de los recursos de la cooperación, con la ventaja de intervenciones focalizadas en contextos de elevada pobreza, aunque con el lastre de la dispersión y escasa coordinación y búsqueda de complementariedad entre las numerosas intervenciones. Las ONGD han sido un ejecutor principal de la ayuda, en especial de la provista por las administraciones autonómica y local, permitiendo a la cooperación española llegar a lugares en los que difícilmente pueden llegar estructuras y aparatos oficiales. Además, su presencia ha permitido el trabajo con sectores sociales opuestos a los gobiernos nacionales, una tarea muchas veces imprescindible pero que escapa a las capacidades de la cooperación oficial.

6.2. El periodo 1996-2007

El periodo que analizamos afecta al desarrollo de tres legislaturas con distintos gobiernos, y

puede afirmarse que los periodos políticos han tenido una indudable influencia sobre la evolución de la cooperación pública, aunque en la exposición trataremos de presentar los rasgos principales para todo el periodo. En concreto podría decirse que el primer periodo, 1996-2000, se caracterizó por un esfuerzo de modernización y adaptación del sistema español de cooperación a las prácticas y prioridades del entorno internacional, buscando promover la coherencia de políticas y asentar en normas e instituciones abiertas a la participación el proceso de reforma y mejora que se iniciaba.

Esa mejora se vio abruptamente interrumpida en el periodo 2000-2004, en el que un gobierno del mismo signo, pero con un equipo de dirección distinto, renunció a la continuación de una política consensuada y en buena medida se dio la espalda a las prácticas y orientaciones políticas más relevantes para la comunidad internacional, como la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por último, el periodo que se inicia en 2004 trae el compromiso por un sustancial aumento de los recursos —pasando España de la cola a la cabeza de los donantes internacionales— y el intento de puesta en marcha de un sistema de cooperación homologable al de los principales donantes. Este proceso implica una reforma que ha afectado a la misma Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y ha supuesto la puesta en práctica de un nuevo sistema de planificación y evaluación. Ese conjunto de reformas se encuentra tan sólo a mitad de camino, lo que no permite una valoración completa de su desarrollo, más allá de esa buena orientación conceptual de partida.

6.3. Principales magnitudes de la ayuda española

En relación con el volumen de la ayuda, España se ha mantenido desde mitad de los noventa hasta la mitad de la década de 2000 en el entorno del 0,23% al 0,25%, unas magnitudes que quedan muy por debajo del promedio de la UE o de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Sin embargo, desde 2005 se viene produciendo un crecimiento constante que ha implicado que la ayuda se ha duplicado prácticamente en una sola legislatura. Se ha superado ya el 0,4% del PIB en 2007, existiendo el compromiso del Gobierno de llegar al 0,5% en 2008 y el 0,7% en 2012. Unas cifras que han sido seriamente comprometidas, pero que el ciclo de crisis económica que ha comenzado en 2008 pone en entredicho. Por otra parte, el lento avance de las reformas del sistema español de cooperación condiciona también la capacidad de crecimiento de la ayuda con suficiente calidad y garantías del mejor desempeño.

En relación con la selección geográfica de la ayuda, se ha mantenido una marcada orientación hacia América Latina que diferencia la ayuda española de la de los principales donantes, más focalizados en África subsahariana. Esa selección se explica por la especial relación histórica, política, económica y cultural con América Latina. Sin embargo, ello obliga a la cooperación española a un esfuerzo particular en la redefinición de su política hacia la región que por el momento tan sólo ha alcanzado el plano teórico, por tratarse en su mayoría de países de renta media y requerir herramientas e intervenciones diferentes de las precisas en los países más pobres. Y, más allá de las prioridades y habilidades particulares de la cooperación española, expresa una carencia al tener una limitada focalización hacia los países más pobres de la Tierra. España otorgó diez puntos porcentuales menos de ayuda a los países menos adelantados (PMA) que los miembros del CAD en 2006 (17% por 27% de la media de los miembros del CAD); en años anteriores esa diferencia fue mucho mayor, dándose una convergencia progresiva, aunque España no ha llegado aún al mínimo 0,20% de la ayuda bilateral a los PMA.

En lo referido a la selección sectorial, cabe achacarle a la cooperación española una carencia que no ha llegado a corregirse, por dedicar a los llamados servicios sociales básicos menos del 20% de su ayuda —recordemos que ese 20% fue acordado en la Cumbre del Desarrollo Social de Copenhague 1995—. Esta carencia histórica del sistema español de ayuda no ha sido subsanada en el periodo más

reciente, pese al compromiso expresado en ese sentido en el plan director 2005-2008.

La ayuda española ha seguido manteniendo el peso principal de sus actuaciones en los proyectos de desarrollo multisectoriales. Esa realidad revela las limitaciones estratégicas del modelo, que tan sólo en el periodo iniciado en 2004 ha dado comienzo a la puesta en marcha, iniciativas puntuales de apoyo mediante los llamados «nuevos instrumentos»: ayuda presupuestaria y sectorial directa a los gobiernos nacionales. Las cifras destinadas a esos nuevos instrumentos son, en todo caso, ínfimas: 26 millones de euros en 2006 para una AOD total superior a los 3.000 millones de euros.

6.4. Calidad de la ayuda

La adscripción a la Declaración de París sobre la Calidad de la Ayuda de 2005 fue un hito importante para el sistema español de ayuda, pero la reorganización acorde a los principios de esa declaración tan sólo ha comenzado y la aplicación de los instrumentos mencionados sigue siendo residual en el sistema español, no habiendo variado sustancialmente la relación de la cooperación española con sus países socios. Según Eurodad [2], España se encuentra a la cola de Europa en lo relativo al contenido de ayuda programática de su cooperación, con un 14%, tan sólo por delante de Portugal. Otras magnitudes que dan idea del largo camino por recorrer en términos de calidad indican que España tan sólo realiza un 10% de su AOD a demanda de los países receptores o socios y que tan sólo un 8% de la AOD española está coordinada con el resto de los donantes.

El alto grado de vinculación a bienes y servicios españoles ha sido otro rasgo de la cooperación española, si bien en este campo sí puede afirmarse una verdadera mejora en el periodo estudiado, habiéndose producido una progresiva reducción tanto del peso de los créditos FAD como de la vinculación del conjunto de la ayuda española. De modo que se puede considerar que ha habido una mejora en términos de calidad, al rebajarse el componente reembolsable de la ayuda y limitarse el alcance de un instrumento controvertido, como es el crédito FAD, por su naturaleza esencialmente comercial, por una parte, y por reducirse el volumen de las operaciones de ayuda ligada a la adquisición de bienes o contratación de servicios prestados por empresas españolas.

En todo caso, continúa manteniéndose una considerable dispersión sectorial y geográfica —al interior de los países receptores de la ayuda— que plantea serias limitaciones en términos de eficiencia. Y si la dispersión es elevada al interior de cada país receptor, particularmente preocupante resulta el elevado número de países en que opera la cooperación española, un lastre estratégico que se ha mantenido invariable en todo el periodo analizado, y que cabría esperar que el nuevo plan director 2009-2012 contribuya a subsanar.

6.5. Marco institucional

El marco institucional de la AOD española ha vivido en el periodo estudiado una evolución positiva, con la aprobación de la ley de cooperación en 1999, la creación del Consejo de Cooperación —órgano consultivo y de participación compuesto por miembros de la Administración, sector privado, académico y sociedad civil—, la Comisión Interterritorial para la concertación de las políticas de cooperación del Gobierno central y el resto de administraciones, entre otras instancias. Existen además instancias de coordinación interministerial, que habrían de jugar un papel central en la coordinación de actuaciones y para garantizar la coherencia de las diferentes políticas que afectan al desarrollo, pero que no han resultado trascendentes en la práctica, habiéndose sometido a dinámicas de compensación y negociación entre ministerios. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) y la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD) deberían jugar un papel más activo en el marco institucional de la política española de desarrollo.

A pesar de que el vigor con el que han trabajado esas instancias ha sido diverso, podemos considerar que se ha consolidado un sistema multinstitucional con un razonable esquema de

[2]
European Network on Debat and Development (red de ONG europeas que trabajan sobre deuda y desarrollo).

coordinación, vigilancia y control cruzado. Asimismo, en el Parlamento se ha creado la Subcomisión de Cooperación Internacional, operativa y activa en los periodos de gobierno analizados. La mayor debilidad institucional se puede encontrar todavía hoy en la reformada AECID, que soporta un elevado número de trabas administrativas, no está dotado de suficientes y adecuados recursos humanos y continúa sin adaptar su estructura y necesidades de gestión a los nuevos tiempos de la política de cooperación. Por otra parte, llama la atención la limitada adaptación de ministerios muy importantes para las políticas de cooperación, al carecer de instancias sectoriales y especializadas en políticas de desarrollo y lucha contra la pobreza en sus estructuras, como ocurre en los ministerios de Economía y Hacienda o Comercio, Turismo y la PYME, ejecutores y orientadores de una parte significativa de las políticas computables como AOD.

6.6. Coherencia de políticas

En lo referido a la coherencia de políticas en el interior de la Administración central, nos encontramos ante uno de los grandes retos del sistema español. Por una parte, la gestión del FAD como mecanismo de crédito se ha mantenido como una herramienta dirigida a ejecutar la política comercial y de internacionalización, cumpliendo con las necesarias condiciones financieras para ser considerada AOD, pero sin mayores vinculaciones con otros programas de la cooperación. Sin embargo, la reciente disposición de recursos del FAD no reembolsables para contribuciones a organismos no financieros ha limitado esas dificultades. Pero es en la política y las negociaciones comerciales en donde se producen los más relevantes problemas de coherencia, tanto en el proceso de negociación de los EPA («Economic Partnership Agreements») de la UE con los países africanos como en las negociaciones comerciales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en las negociaciones de los acuerdos comerciales de la UE con la Comunidad Andina de Naciones u otras subregiones. En todos esos casos, la posición española se ha alineado con una defensa a ultranza de sus propios intereses sin tomar en consideración los posibles impactos sobre el desarrollo de países más pobres.

Por otra parte, las operaciones de condonación de deuda han seguido los calendarios acordados en las Instituciones Financieras Multilaterales y el Club de París, se han visto complementadas por reducciones adicionales y no obligatorias en un mayor esfuerzo de desarrollo desde esa vía. Y las operaciones de canje de deuda han pasado a priorizar sectores sociales y ambientales, eliminándose la obligatoriedad de la vinculación a intereses españoles de los fondos a emplearse en desarrollo, en lo que implica un avance reseñable, aunque en la gestión directa de los fondos se han mantenido ciertas disfunciones entre la cooperación para el desarrollo y la política comercial.

Otro ámbito en el que España ha realizado un notable esfuerzo estratégico, aunque con limitados efectos sobre la política real, es el de «migraciones y desarrollo», proponiéndose medidas para mejorar el impacto de las remesas, reducir sus costes de transacción y apoyando la elaboración de políticas migratorias en los países de origen. Sin embargo, la obsesión europea por el control de la migración irregular por encima de cualquier otra consideración ha limitado el alcance de las propuestas que España ha realizado en este campo, poniendo en cuestión precisamente la coherencia del conjunto de la política migratoria en función del desarrollo del país de origen. Este campo constituye también un reto de primer nivel de cara al futuro para España y para la UE, aunque la Directiva Retorno, rebautizada por muchos como la «Directiva de la vergüenza», no parece anunciar tiempos esperanzadores en este ámbito.

6.7. Planificación y evaluación

En lo referido al sistema de planificación y evaluación, en el periodo señalado ha habido

avances notables, pese a lo cual no pueda afirmarse que se haya asentado un sistema eficiente. Desde sus inicios, el único documento de planificación de la cooperación española era el Plan Anual de Cooperación Internacional, un mero ejercicio contable de previsión de gasto. El primer plan director de la cooperación española, aprobado en el año 2000, fue un mero ejercicio formal para cumplir con los requerimientos de la ley, sin implicaciones sobre la organización de la ayuda para el periodo. El segundo plan director, por su parte aprobado en enero de 2005, cumplió con el rol de dotar al sistema español de cooperación de una doctrina asimilable a la de otros donantes, y tuvo la virtud de la búsqueda del diálogo y la concertación hacia el interior del sector, pero no contribuyó a una mayor selectividad de los objetivos y de las prioridades geográficas y sectoriales de nuestro sistema de ayuda.

La planificación sectorial y nacional debiera haber cubierto ese espacio de organización y planificación, pero, sin embargo, y pese a que se realizaron numerosos documentos estratégicos nacionales y sectoriales (Estrategias Sectoriales y Documentos de Estrategia País), la acción no se acomodó a los documentos, y en su mayoría esas estrategias país y sectoriales no incluían presupuestos o una priorización clara, sino que contemplaban un elevado número de posibles actuaciones, manteniéndose, aunque con algunas mejoras, el problema de la dispersión.

En lo referido a evaluación, lo avanzado ha sido poco desde la aprobación de la primera metodología de evaluación (1998), manteniéndose un sistema basado en muestras poco significativas, y perdiéndose la ocasión de estructurar la cooperación de manera que fuese factible una evaluación sistemática y orientada al aprendizaje a través de la creación y adecuada gestión del conocimiento acumulado por la cooperación española. Precisamente la ausencia de un sistema efectivo de evaluación impide hacer un balance completo de los impactos de la cooperación española. Esos impactos se miden a nivel de proyectos, y los resultados son positivos, pero no es posible realizar un agregado de los efectos alcanzados.

6.8. Cooperación multilateral

En el campo multilateral España ha sido un donante menor de los organismos no financieros, principalmente del sistema de Naciones Unidas, hasta que, en el año 2006, su aportación ha subido de manera sustancial (pasando de una aportación anual de entre 50 y 80 millones de euros anuales desde 1999 hasta 2005 a una aportación de 370 millones en 2006), llegando a ocupar el octavo lugar como donante del sistema de Naciones Unidas con especial mención al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En todo caso, la subida ha sido tan rápida que cabe cuestionarse si es apropiada o es posible establecer mecanismos adecuados de supervisión sobre la ejecución de los recursos transferidos.

En lo referido a los organismos financieros internacionales, la política ha sido de continuo crecimiento, desde los 103 millones de euros en 1999 hasta los más de 300 del año 2006. En esos organismos España ha tenido un papel políticamente poco relevante, pero siempre ha mantenido los compromisos de incremento de su cuota, ajustándose al tamaño de su economía, y en el campo de la deuda externa ha cumplido sin atrasos todos los compromisos y aportaciones adicionales requeridos en un periodo particularmente activo en este ámbito por la vigencia de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países más pobres y endeudados (HIPC).

La participación española en la UE ha mantenido umbrales estables de crecimiento, de nuevo acordes con sus incrementos de renta, siendo la partida multilateral que más recursos absorbe, llegando en 2006 a los 678 millones de euros, casi la mitad de los 1.317 millones de euros del total de la ayuda multilateral (que constituyen un 43% de la AOD española total).

6.9. Cooperación descentralizada

En lo relativo a la cooperación de comunidades autónomas y ayuntamientos, cabe decir que

su extensión es un rasgo distintivo de la cooperación española —habiendo alcanzado ya cerca del 14% del total de la ayuda— resaltando la variedad de agentes implicados, y la profundidad del calado de las iniciativas solidarias en la sociedad. Las cifras de la cooperación descentralizada son muy elevadas en nuestro país, alcanzando una cuarta parte del total de la cooperación bilateral. Pero, por otra parte, con frecuencia la cooperación autonómica y local reproduce los defectos de la cooperación de la Administración central —dispersión y carencias estratégicas— y pone una elevada proporción de sus recursos en convocatorias para la financiación de actividades de las ONGD, ante sus lógicas carencias como agente de desarrollo en el exterior y la falta de coordinación con la cooperación de la Administración central y de otros donantes. Aunque el potencial de estas administraciones, por su cercanía al ciudadano, está en la educación para el desarrollo, la sensibilización, la investigación y la divulgación, además de la financiación de proyectos y actividades en los países en desarrollo, ese papel de agente sensibilizador a escala local no ha sido suficientemente realizado.

Eso sí, ha habido considerables avances normativos, pues se han establecido numerosas leyes autonómicas, planes orientadores y agencias de desarrollo, sin haberse establecido por el momento los adecuados mecanismos de coordinación operativa entre esos planes y agencias y los propios de la cooperación española y el resto de donantes. Cabe preguntarse si la proliferación de instituciones autonómicas y locales especializadas pero con poca experiencia y presupuesto constituye una buena práctica o si sería más adecuado dirigirse a mecanismos de convergencia para la gestión de esos recursos.

6.10. Tratamiento de la deuda externa

España se ha comportado como un socio más en las iniciativas internacionales de tratamiento de la deuda externa, cuyo principal exponente ha sido la iniciativa para la condonación de la deuda a los países más pobres y endeudados del planeta (HIPC), iniciada en 1996. La deuda externa a favor de España aumentó de manera sostenida hasta 2001, dándose en ese tiempo reducciones de deuda muy limitadas. A partir de 2002, los volúmenes de condonación de deuda crecieron y el stock de deuda pasó a crecer más lentamente, invirtiéndose la tendencia del periodo anterior.

Los mecanismos generadores de deuda —los créditos FAD y los fallidos en las operaciones de cobertura del riesgo político en operaciones de exportación a países en desarrollo realizadas por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE)— se han mantenido con pocos cambios en los años más recientes, siendo lo más destacado el uso de una creciente proporción de recursos del FAD para donaciones bilaterales y a organismos multilaterales no financieros, limitando el impacto en términos de generación de deuda. Así, la mayor dotación presupuestaria del fondo sucedida en el periodo 2000-2004 se ha visto compensada por ese mayor componente de donación bilateral y multilateral.

Parece claro que los mecanismos de fomento de la exportación a países en desarrollo, ante las crecientes restricciones autoimpuestas en el marco de la OCDE —excluyendo a los países de desarrollo medio, cuando por otra parte los más pobres están implicados en programas de reducción de la deuda contradictorios con la asunción de nuevos créditos—, están condenados a ser un mecanismo residual en los sistemas de cooperación. En el periodo que se inicia en 2008 se ha empezado a trabajar en una reforma del FAD largamente reclamada, y se están discutiendo modificaciones del sistema público de seguros a la exportación promovido por CESCE, pero es pronto para avanzar una opinión sobre los cambios que puedan llegar a darse.

Según los datos del Ministerio de Economía, la deuda total de la que es acreedora el Estado español, que no ha vivido un crecimiento sustancial en la última década, es de 8.495 millones de euros, siendo un 50% deuda procedente de créditos FAD, un 43% de fallidos de la CESCE y un 7% procedente de otras operaciones.

Junto con la condonación de deuda, la otra línea de acción prioritaria en las actuaciones es-

pañolas en materia de tratamiento de la deuda son las operaciones de conversión de deuda, que se iniciaron con operaciones de canje por inversiones privadas en la segunda mitad de los noventa. Ya desde el año 2000 se inició una estrategia de conversión de deuda por desarrollo, con un marcado carácter comercial —es decir, vinculando los recursos canjeados a emplearse en el desarrollo local a la provisión de servicios y exportación de bienes por entidades españoles—. Más adelante, en el periodo iniciado en el año 2004, se intensificaron las operaciones de canje, vinculando los fondos resultantes a inversiones sociales en educación, medio ambiente e infraestructuras principalmente. Entre las operaciones completadas, en proceso de desarrollo y comprometidas, se habrán hecho efectivos canjes por 945 millones de euros. Por otra parte, la aportación española a la iniciativa HIPC había sido de una reducción de 1.575 millones de dólares hasta final de 2007.

Un hito importante del periodo más reciente fue la aprobación por abrumadora mayoría en el Parlamento español de la ley de gestión de la deuda externa a fines de 2006, que incluía mecanismos de información y discusión pública, la necesaria vinculación de las estrategias de tratamiento de la deuda y cooperación al desarrollo y la obligatoriedad de realizar planes anuales para proyectar las actuaciones de cada periodo, para su discusión en el seno del Congreso y en el Consejo de Cooperación.

6.11. Consideraciones finales

La cooperación española ha vivido en la última década un periodo de formalización y aproximación a las tareas y desempeños de un donante de su rango, interrumpido únicamente por el periodo de gobierno 2000-2004, en que ese proceso se detuvo. En el tiempo más reciente, la orientación de la ayuda ha vivido una mejoría sustancial subrayada por el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de 2007, con el compromiso de establecerse entre los principales donantes del sistema. Sin embargo, son muchos los retos pendientes para que pueda contarse con una cooperación verdaderamente eficaz: la mejora del sistema de planificación, el establecimiento de un sistema de evaluación que permita el aprendizaje y la corrección de los errores, el establecimiento efectivo de una estrategia multilateral que vaya más allá de la realización de mayores aportaciones económicas, el mayor desarrollo de los nuevos instrumentos, una mejora sustancial en términos de calidad, con mayor liderazgo de los países en desarrollo y las consiguientes aportaciones sectoriales y presupuestarias, una mejor coordinación con otros donantes, la reducción de la dispersión geográfica y sectorial, el establecimiento de mecanismos efectivos de coordinación con la cooperación descentralizada y la profundización de la coherencia de políticas para el desarrollo en los ámbitos comercial o migratorio son algunos de ellos.

En lo referido a la deuda externa, es importante que se aceleren los plazos para la condonación de la deuda a los países HIPC, que los programas de conversión sean más generosos y la orientación de sus fondos esté plenamente determinada por los planes nacionales de desarrollo de los países deudores, evitando la vinculación obligada de los recursos a bienes y servicios españoles. Además, es imperativa una reforma del FAD que reduzca el papel de estos créditos aún más, limitando al máximo la generación de nueva deuda por esta vía e, igualmente, asegurando que todas las operaciones llevadas adelante responden a los intereses del país socio y responde a sus prioridades nacionales de desarrollo, y no únicamente a las orientaciones para favorecer la internacionalización de la economía española.

7 Movimientos y organizaciones sociales por la justicia global [*]

Los movimientos, redes y organizaciones sociales que trabajan por la justicia global constituyen un pequeño núcleo de activismo y trabajo social y de desarrollo tanto en los países en desarrollo como en los países más avanzados.

En lo referido a los diferentes movimientos sociales en España, han ido evolucionando bien hacia la representación de un papel político formalizado —los sindicatos mayoritarios—, la prestación de servicios en su ámbito de preocupación y una cierta influencia institucional —el movimiento feminista—, o el mantenimiento de un alto perfil reivindicativo y un bajo nivel de diálogo con el poder político o empresarial —los movimientos ecologista o antimilitarista.

Por otra parte, existe un movimiento de organizaciones sociales preocupadas por los problemas Norte-Sur o del desarrollo, relativamente joven, pues comienza en los ochenta y se consolida y crece en los noventa. En su mayoría las llamadas ONG de desarrollo se constituyeron como organizaciones para promover la solidaridad mediante el trabajo directo mediante proyectos en países del Sur, para lo que entablaron relaciones con diferentes administraciones públicas en calidad de financiadoras. Ese campo sigue recogiendo la mayor parte de la actividad de una amplia mayoría de las ONG en España, realizando una importante labor de promoción en los países en desarrollo, en particular en América Latina, tanto a partir de los recursos captados en la sociedad como con los provistos por las diferentes administraciones, con una particular relevancia de la AECID.

Sin embargo, ya en la década de los noventa, un reducido grupo de ONGD comenzaron a asumir un rol de interlocución política con la Administración —a través en aquel momento de la Coordinadora de ONGD de España, principalmente— y a participar en los debates sobre las políticas de cooperación para el desarrollo.

La reunión anual del Banco Mundial y el FMI celebrada en el año 1994 en Madrid constituyó un revulsivo para los sectores comprometidos en España, bien desde los movimientos

[*] El presente apartado ha tomado como referencia diferentes documentos de trabajo, entre los cuales destaca «Transiciones en movimiento: la cultura de protesta en España y el ciclo de movilización global», de Ángel Calle y Manuel Jiménez. Documento de trabajo para Informe FOESSA 2008 www.foessa.es; sección «publicaciones» (VI Informe).

sociales, bien vinculados a las ONGD o a otras plataformas. Precisamente una plataforma social, la Plataforma 0,7%, que revindicaba el cumplimiento del compromiso adquirido a fines de los setenta por los países ricos con el mundo en desarrollo de destinar el 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo, supo catalizar el sentimiento social en favor de la solidaridad y la justicia global y, durante varios meses, hubo acampadas populares en varias ciudades españolas por el 0,7%. Ese espacio constituyó la primera experiencia de confluencia de colectivos sindicales, ecologistas, las ONGD y la propia plataforma, y marcó el primer momento en que la sociedad española se sumó de forma visible a la demanda de justicia social a escala global, haciendo visibles en nuestro país los problemas del desarrollo global, hasta entonces escondidos en la coyuntura de su propio despegue económico.

7.1. Nueva etapa en la segunda mitad de los noventa

La segunda mitad de los noventa abre una nueva etapa en los espacios de movilización a escala global y también en el escenario español. De una parte, se profundiza el trabajo de ONGD y redes temáticas especializadas, que desarrollan tareas de análisis, investigación y *lobby* directo a gobiernos y organismos internacionales, trasladando a espacios de poder sus propuestas de mejora de las políticas públicas que afectan al mundo en desarrollo y haciendo oír la voz de organizaciones y movimientos sociales de países del Sur.

Por otro lado, los movimientos sociales alcanzan a través de las nuevas tecnologías vigencia a escala global, desde el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) de México hasta el Movimiento Indígena liderado por la Coordinadora de Nacionalidades Indígenas (CONAIE) en Ecuador, pasando por el Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil. Las luchas de estos movimientos se convierten en una forma de reivindicación de grandes cambios a escala global, a pesar de abordar problemáticas locales en los países en que surgen. Esos movimientos recibieron desde entonces el apoyo financiero de algunas ONGD, así como el respaldo social de movimientos amigos de todos los continentes.

Un rasgo diferenciador de las dinámicas y propuestas de los movimientos sociales ha sido el carácter marcadamente antigubernamental y *antidesarrollista* de muchas de sus propuestas y de la filosofía del conjunto de sus posicionamientos. Las ONGD y otras redes sociales, por su parte y desde su visión crítica y promotora de cambios sociales han pretendido, normalmente, modificar conductas gubernamentales, institucionales y sociales —esto último a través del comercio justo y el consumo responsable, por ejemplo.

El final de los noventa vivió varias campañas globales promovidas por grandes ONG de diferentes sectores, como las dirigidas a la erradicación de minas antipersonales, impulsada en España por Amnistía Internacional (derechos humanos), Greenpeace (medio ambiente) e Intermón Oxfam (desarrollo), que culminó con la aprobación por parte del Parlamento español de una norma que prohíbe la fabricación y exportación de minas y el establecimiento de planes de desminado, en lo que fue una parte de una gran campaña internacional exitosa.

Desde finales de los noventa se gestó un espacio global de debate y confluencia de redes, movimientos y organizaciones sociales de distinta naturaleza, el Foro Social Mundial, que celebró sus primeras ediciones en la ciudad brasileña de Porto Alegre, pasando después a la celebración de encuentros de movimientos y organizaciones sociales regionales —como los foros sociales de África, América o Europa—, sectoriales, como el Foro Social Mundial de las Migraciones, que en septiembre de 2008 celebró su tercera edición en Rivas Vaciamadrid, e incluso locales. El FSM y sus diferentes derivados visibilizaron un movimiento global de denuncia, activismo y trabajo de promoción social, y han jugado el papel de constituirse en espacio de discusión y amplificación —a través de los medios— de propuestas alternativas en el campo de la justicia global tanto a través de las demandas locales

como con campañas de alcance mundial. Pero estos foros tienen el reto pendiente de conseguir una influencia sobre la política real mediante una mejor coordinación y priorización de sus demandas, así como a través de un diálogo más sistemático y organizado con diferentes poderes tanto públicos como privados. La dispersión de propuestas y organizaciones es una debilidad todavía a superar en los foros sociales.

En ese mismo tiempo se lanzaron las campañas mundiales por la condonación de la deuda externa en el marco del año jubilar cristiano de 2000, en plataformas promovidas a escala nacional en más de 50 países con trabajos de investigación, movilización y *lobby* ante gobiernos, organismos internacionales y líderes mundiales. En el caso español, esa campaña fue promovida por Cáritas, Manos Unidas, Justicia y Paz y la Conferencia de Religiosos y Religiosas, con trabajos entre 1998 y 2001, y recogió más de un millón de firmas que fueron entregadas en 2001 al Presidente del Congreso de los Diputados. Posteriormente, otras campañas importantes impulsadas por las ONGD en España fueron la Campaña por el Derecho a la Alimentación, impulsada por las ONG Prosalus, Cáritas, Veterinarios sin Fronteras e Ingeniería sin Fronteras, o, a escala global, la Campaña Comercio con Justicia impulsada por la red Oxfam internacional.

Desde 2005 se puso en marcha la campaña «Pobreza Cero», promovida por las ONGD agrupadas en la Coordinadora de ONGD de España y en las diferentes coordinadoras y federaciones autonómicas, para reclamar una mayor contribución española al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, incluyendo la celebración de marchas contra la pobreza global en varias ciudades españolas en 2006 y 2007.

Las movilizaciones globales sobre la deuda externa se convirtieron ya desde el fin de los noventa en un espacio de reivindicación de diferentes movimientos sociales, normalmente con una visión de crítica más profunda a los poderes responsables y menos vocación de *lobby* directo que las ONGD. En diferentes puntos del territorio español se articuló una red, la Red Ciudadana para la Abolición de la Deuda Externa (RCADE), que tuvo su origen en los grupos que se articularon en la plataforma «Adeu Deute» en Cataluña. La RCADE tuvo la virtud de aglutinar una gran capacidad movilizadora de grupos de procedencia diversa a escala local para la realización de una consulta ciudadana en todo el territorio español recogiendo más de un millón de votos simbólicos, un 97% de los cuales se expresaron a favor de la condonación de la deuda de los países más pobres coincidiendo con las elecciones generales de marzo de 2000.

Las campañas promovidas por las ONGD y las movilizaciones convocadas por los movimientos sociales ofrecieron a la ciudadanía diferentes formas de vincularse con reivindicaciones sociales por la justicia global, y el tema de la deuda externa fue así el catalizador principal de ese activismo entre 1999 y 2002. Sin embargo, si bien movilizaciones como la convocatoria, organización y ejecución de la consulta sobre la deuda implicaron momentos de alta movilización social, lo cierto es que la capacidad de esas movilizaciones para generar un estado de ánimo crítico y permanente en el conjunto de la sociedad no fue suficientemente profundo.

Eso sí, muchos de los sectores implicados en esos momentos álgidos de movilización y protesta social tuvieron un protagonismo especial en otros momentos, como fueron en el caso español las movilizaciones en contra de la celebración de la ABCDE Conference del Banco Mundial en Barcelona (2001), que no llegaría a celebrarse por las protestas de los movimientos sociales. En la última década estructuraron sus propuestas y protestas, además de en torno al tema de la deuda externa, contra la Europa del capital o contra el texto de la Constitución Europea, que no llegaría a ver la luz.

En el ámbito global se produjeron grandes movilizaciones por la justicia global y desde visiones alternativas, que se vieron empañadas por episodios esporádicos de violencia y de represión policial en Praga en 2000, con motivo de la asamblea anual conjunta del FMI y el Banco Mundial, o en Génova en 2001, con motivo de la celebración en esa ciudad de la cumbre del G-8 —donde murió un manifestante en la represión policial contra las movilizaciones—. En España también se vivieron esporádicos epi-

sodios de este tipo, en particular en la marcha convocada por la RCADE, que incluyó la toma pacífica de las escaleras del Congreso en Madrid en el año 2002.

Pero los momentos más relevantes del periodo analizado en lo que a movilización social se refiere fueron las grandes movilizaciones en contra de la guerra de Iraq en el primer semestre del año 2003, en las que la ciudadanía sin adscripción a movimiento alguno reaccionó con fuerza en contra de la política impulsada por el Gobierno español de apoyo a la política del Gobierno de los EE. UU. Fue la mayor movilización por una cuestión internacional que se recuerda en España, y pese a ser respaldada por un elevado número de colectivos, no puede achacarse su éxito más que a una ciudadanía cuya actitud crítica se desbordó con ese episodio de la reciente historia política de España.

Más recientemente han cobrado vigor campañas, como «¿Quién debe a quién?», sobre la deuda externa, que pone un acento especial en la investigación para desvelar y denunciar deudas ilegítimas y defender su anulación, impulsada por la red Ecologistas en Acción y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG), centro de pensamiento y activismo dependiente de la Cátedra UNESCO de la Universidad Politécnica de Cataluña. El ODG constituye un interesante ejemplo de institucionalización a partir de sectores activistas, dando lugar a una permanencia en el tiempo de capacidades investigadora y divulgadora, alimentando de conocimiento y denuncia social a organizaciones, movimientos sociales, medios de comunicación y sociedad en general.

7.2. Algunas lecciones de la experiencia reciente

De todas estas experiencias cabe señalar que los movimientos sociales en España han vivido una continua transformación, habiéndose dado una creciente integración de sectores provenientes de reivindicaciones diversas. Cabe también señalar que la capacidad de puesta en marcha de nuevas iniciativas ha sido permanente, aunque el nivel de repercusión social y mediática y el grado de apoyo popular y social a sus iniciativas han sido poco significativos. La expansión en momentos puntuales —como fue la consulta por la abolición de la deuda del año 2000— ha demostrado la existencia de una base social disconforme con la realidad económica y política dispuesta a organizarse para acciones de protesta y resistencia, si bien el núcleo de quienes están siempre presentes en un escenario de protesta y reivindicación es muy minoritario.

Ciertas ONGD, por su parte, han demostrado haber crecido como agentes sociales, alcanzando un grado de conocimiento técnico suficiente para impulsar cambios desde el diálogo político, apoyado en movilizaciones de carácter simbólico, habiendo llegado a ser interlocutores válidos de organismos multilaterales, gobiernos, grupos políticos e incluso empresas destinatarias de sus acciones de denuncia y presión para diferentes temas —comercio, ayuda al desarrollo, deuda, comercio de armas—, así como voces autorizadas ante los medios de comunicación. En el lado contrario es preciso señalar que la capacidad movilizadora del sector se ha demostrado muy limitada, algo que se ha paliado con actos simbólicos con fuerte repercusión mediática.

Los movimientos sociales, a partir de un núcleo reducido y de posiciones radicales, consiguen periódicamente movilizar en torno a ciertos valores, protestas y reivindicaciones con relativo éxito. Sin embargo, por sus limitadas estructuras permanentes, la continuidad de las reclamaciones pierde fuerza e impide mantener un diálogo político continuado —que en muchos casos ni siquiera es el objetivo perseguido, que estaría más en la generación de conciencia social sobre las situaciones o problemáticas tratadas—. Por su lado, las ONGD que actúan en el campo de la investigación y la incidencia pública —que no son mayoría— han desarrollado capacidades suficientes y pueden garantizar estabilidad en la participación en procesos de diálogo prolongados en el tiempo con poderes públicos y privados, en lo que constituye un importante activo. Pero en el lado contrario, su capacidad movilizadora y la profundidad del contenido de sus propuestas políticas son muchas veces puestas en entredicho.

Los movimientos ecologista, antimilitarista y feminista han tenido un importante papel en la historia de la movilización y la protesta social en España, habiendo tenido protagonismo en momentos puntuales y en el mantenimiento de un activismo militante en la escala local. Así, las marchas antimilitaristas o pacifistas, las protestas locales de contenido ecologista o las reivindicaciones de los sectores feministas han dado lugar a cambios importantes, han conseguido despertar la conciencia de la sociedad en aspectos importantes y han mantenido organizada una base importante de sectores comprometidos. El tendencial avance hacia la confluencia de contenidos se ha vivido con la entrada de estos movimientos en ámbitos universales como los derechos humanos o la justicia económica.

La articulación global de los trabajos de movimientos, redes y organizaciones se contempla como el escenario más propicio para el logro de metas globales de justicia social, y los espacios abiertos en torno a los foros sociales pueden ser los lugares de confluencia de diferentes tendencias y visiones a favor de cambios estructurales en el planeta. Con demasiada frecuencia diferencias y matices tanto entre ONGD y movimientos sociales como entre movimientos y organizaciones en el Norte y el Sur han motivado un mal aprovechamiento de las limitadas fuerzas sociales de cambio —que han alcanzado un reconocimiento social y político considerable en lo que constituye un importante *capital político*—. El mejor aprovechamiento de esas fuerzas invita a pensar que la búsqueda de confluencias y alianzas entre sectores diversos a favor de cambios sociales debiera ser una línea primordial, más que la búsqueda de adhesiones absolutas a valores no del todo compartidos.

Por último, el cambio hacia un mundo multipolar, la necesidad de entender e interactuar mediante el diálogo o la protesta con nuevos poderes e incidir y buscar un lugar influyente a favor de los sectores populares en un mundo cambiante supone un gran reto para ciudadanos, movimientos y organizaciones tanto del Norte como del Sur, y requiere de un esfuerzo adicional y de mayores capacidades de análisis tanto en España como en cualquier otro lugar del mundo.

8 Conclusiones

El mundo se encuentra en un acelerado proceso de cambio, tanto en lo geopolítico como en lo económico o en lo climático. Las hegemonías están cambiando con rapidez y ya no estamos en un mundo unipolar, sino ante un mundo que progresivamente se encamina a ser multipolar, y por tanto más complejo, con numerosos contrapoderes entrando en acción, tanto públicos como privados. Este nuevo contexto exige estrategias adaptadas a una realidad que sólo ahora empezamos a conocer, y lo que cabe esperar de una potencia media como España, tanto en lo económico como lo político o lo social, deberá estar matizado por los procesos de transformación en marcha y por la búsqueda de una adecuada lectura del mejor modo de promover el desarrollo y la justicia social.

En el campo de la gobernanza global, la política española ha mantenido a lo largo del tiempo una orientación preferente hacia la UE, que sólo se modifico durante el periodo de una mayor proximidad a los EE. UU., seguida del Mediterráneo y América Latina. En el campo del despliegue de misiones de paz, España ha sido un socio activo de la comunidad internacional, y en el de la ayuda humanitaria ha jugado un papel muy por debajo de su potencial, habiendo iniciado sólo recientemente un cambio en las estructuras organizativas y del aumento de los recursos precisos para actuar con rapidez y eficacia ante situaciones que requieren respuestas humanitaria y de emergencia.

Parece claro que el reforzamiento del poder blando de las Naciones Unidas y una mayor participación y consistencia en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la resolución de conflictos son prioritarias para el papel de España en este nuevo escenario. Asimismo, España debería jugar su papel más destacado desde Europa, prestando especial atención a sus aliados históricos, América Latina y el Magreb, y consolidando la presencia de África como nueva prioridad. Esa relación deberá tener como motor la promoción de un desarrollo que permita la seguridad humana, en directo diálogo con los gobiernos nacionales, abriendo y promoviendo cauces de diálogo con la sociedad civil y contribuyendo a una buena adaptación de la sociedad

de acogida a las importantes migraciones que llegan de esas y otras regiones.

En lo referido a comercio e inversión, España ha mantenido una actividad centrada en los países más ricos del planeta, siendo las relaciones con los países en desarrollo secundarias para los intereses de las empresas españolas. Bien es cierto que, en particular en lo referido a la actividad inversora, América Latina ha recibido una parte muy importante de la inversión española de grandes empresas energéticas, extractivas o de las telecomunicaciones. Por ello, el trabajo y el impacto en aquella región es mucho más amplio, y las empresas inversoras han obtenido grandes beneficios de su actividad en esa región en desarrollo. Pero, por otra parte, los países más pobres han quedado alejados de las redes comerciales e inversoras de las empresas españolas, y también de las políticas públicas para el fomento de las mismas.

Si nos referimos a comercio e inversión, es importante que se establezcan incentivos para la inserción de España en mercados menos avanzados y en los que la escasez de capital es más acuciante. El establecimiento de patrones y estándares para garantizar inversiones más beneficiosas para los países en desarrollo en que se implantan o en los que abren mercados las empresas españolas es una tarea central. Ello implica políticas socialmente responsables y positivas tanto para las empresas como para los países, superando las actuales políticas de RSC, que no son garantía de ese mejor impacto y suelen limitarse a actuaciones sociales compensatorias.

En relación con el cambio climático, España está en una posición de franco retraso con respecto a la mayor parte de Europa. Una larga década sin una sola medida efectiva ha dado paso a una fase, desde 2006, en que por vez primera comienzan a ponerse en marcha iniciativas públicas, todavía incipientes. Pero las mismas ni siquiera han comenzado a operar, por lo que el proceso de ajuste en el consumo de energías fósiles deberá ser acelerado y, posiblemente, agresivo en nuestro país. España ha apostado hasta ahora por realizar proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio, que, al generar en países en desarrollo sumideros de carbono o proyectos positivos para el medio ambiente, permiten a España reducir su cuota declarada de emisiones.

Es importante que esos proyectos trasciendan la dimensión meramente ambiental para perseguir un mejor impacto social sobre las poblaciones de los países en desarrollo, acorde con las estrategias de desarrollo puestas en marcha y contenidas en los documentos programáticos de la ayuda española. Pero es el momento especialmente de que España tome en serio su responsabilidad con el entorno global y con el propio —la vulnerabilidad de España al cambio climático es también muy elevada— y comience a encaminarse a cumplir al fin con los compromisos alcanzados en el Protocolo de Kioto.

En relación con las políticas de ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza, España ha sido un donante menor hasta muy recientemente, aportando en promedio en los últimos diez años en torno al 0,23% de su PIB para esos fines —frente al compromiso del 0,7%—. A partir del año 2005 se ha vivido un significativo aumento de la ayuda, que en 2007 ya se encuentra en torno al 0,4%, en torno al promedio de los países más avanzados. La ayuda española está especialmente centrada en América Latina, canaliza un importante volumen a través de proyectos realizados por ONGD, y mantiene un considerable atraso en su orientación estratégica, con una limitada asociación con los países receptores de la ayuda.

Es importante que España en este campo se adhiera a las mejores prácticas internacionales, aumentando su impacto sobre la pobreza mediante el reforzamiento de las instituciones, la transparencia y la participación social y colaborando de manera directa con los gobiernos de los países en desarrollo, coordinándose de manera activa con otros donantes y promoviendo la transparencia y la participación social. Queda pendiente el importante reto de una mejor articulación y coordinación con el conjunto de la cooperación descentralizada y la conclusión exitosa de una reforma del sistema de ayuda iniciada en 2005 y que puede decirse que aún no ha llegado siquiera a la mitad del camino, para conseguir un sistema de cooperación eficaz, eficiente y dotado de las instituciones y personas capaces de impulsar esta nueva etapa adecua-

damente, y que el sobresaliente aumento de la ayuda que se está produciendo tenga el mejor impacto posible.

Por último, el papel de movimientos y organizaciones sociales ha ido evolucionando en las últimas décadas, con presencia y participación en diferentes espacios y temáticas. Las ONGD han mantenido un perfil con marcado carácter de servicio en los países en desarrollo, pero algunas de ellas y sus redes internacionales se han adentrado, en ocasiones con éxito, en el desarrollo de campañas de concienciación y presión política ante los poderes públicos o entidades privadas. Por su parte, los movimientos sociales han evolucionado hacia contenidos más integrales y, desde una visión de necesidad radical de cambio ,han mantenido niveles consistentes de movilización, más recientemente en torno a las demandas de justicia económica global. El reto es, por una parte, la coordinación de actuaciones entre todos estos sectores para mejorar su capacidad de presión a los poderes públicos y privados, y por otra, hacerlo en el contexto de un mundo en transición y rápidamente cambiante.

9 Bibliografía

Agosin, M.; Mayer, R. (2000): *Foreing Investment in Developing Countries. Does it Crowd in Domestic Investment?* Geneva: UNCTAD Discussion Papers n.º 146.

Alonso, J. A. (1999): *Estrategia para la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

— (2007): «Ayuda internacional: ¿tiempos de cambio?». *Temas para el debate*, 150. (Ejemplar dedicado a: Cooperación al desarrollo).

Álvarez, J. (1995): *Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad post-franquista*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Atienza, J. (2006): «Migraciones, remesas y desarrollo». En Olivié y Sorroza: *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Editorial Ariel.

Atienza Azcona, J. (2002): *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad y alternativas*. Madrid: AKAL.

Beck, U. (2002): *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo xxi de España Editores.

Bruntland (1987): *Nuestro futuro común*. United Nations, General Assembly.

Calle, Á. (2005): *Nuevos movimientos globales. ¿Hacia la radicalidad democrática?* Madrid: Editorial Popular.

Castells, M. (1986): *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Editorial.

Collier, P. (2007): *The botton billon*. Oxford: Oxford University Press.

David, Ch. P. (2007): *La Guerra y la Paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria Ed.

Della Porta, D. (coord.) (2007): *The Global Justice Movement: Cross-national and Transnational Perspectives*. Nueva York: Paradigm Publishers.

Díaz-Salazar (2002): *Justicia global: las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*. Barcelona: ICARIA.

Escario, P.; Alberdi, I., y López, A. I. (1996): *Lo personal es político: el movimiento feminista en la transición*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Escola de Cultura de Pau (2006): *Alerta 2006! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz*. Barcelona: Icaria Editorial.

Falk, A. (2004): *The Declining World Order: America's Imperial Geopolitics*. New York: Routledge.

Fukuyama, F. (1992): *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

García, C. (2006): «Cómo hacer para que la inversión directa contribuya al cumplimiento de los objetivos del milenio». En Olivié y Sorroza: *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Editorial Ariel.

Green, D. (2008): *De la pobreza al poder.* España: Ediciones octaedro, Oxfam Internacional. (www.oxfam.org; www.fp2p.org).

Gómez-Olivé, Tarafa, Iceta, Acosta y Atienza (2004): *Informe sobre la deuda externa en el Estado español*. Barcelona: ICARIA/Observatorio de la deuda externa en la globalización.

Huntington, S. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York: Simon and Schuster.

Ibarra, P., y Tejerina, B. (eds.): *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Editorial Trotta.

ICE (2007): «El sector Exterior en 2006». *Boletín Económico de ICE*, 2916. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

ICEX (2007): *Apoyos financieros públicos a la implantación e inversión de la empresa española en el exterior*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior.

Intergovernamental Panel Experts on Climate Change (2007): *IPCC Fourth Assessment Reports*. Cambridge University Press.

Intermón Oxfam (varios años): *La realidad de la ayuda.* Madrid: Intermón Oxfam.

Intermón-Oxfam y GOCMA, (2008): *Análisis del impacto de los proyectos MDL sobre el desarrollo humano*. En preparación.

Jiménez, M. (2005). *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*. Colección Monografías, 214. Madrid: CIS-Siglo XXI.

Jiménez, M., y Calle, Á. (2007): «The Global Justice Movement in Spain». En Della Porta, D. (coord.)

Kaldor, M. (2001): *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.

Kaplan, R. (2001): *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House.

Krugman, P., y Venables, A. (1995): «Globalization and the inequality of nations». *The quaterly journal of economics*, vol. CX.

Laraña, E. (1999): *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Luttwak, E. (2005): *Para bellum, la estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Marín, A. (2005): *El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonu y los Acuerdos de Asociación Económica*, n.º 6/2005. Madrid: Real Instituto Elcano.

Ministerio de Asuntos Exteriores (2000, 2005): *Plan Director de la cooperación española 2001-2004*; 2005-2008. Madrid: MAAEE.

Ministerio de Medio Ambiente (2007): *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*. Madrid: MMA.

Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (2008): *Emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Serie 1990-2006*. Envío a Naciones Unidas.

Naciones Unidas (1997): *Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.*

Núñez, J. A.; Hageraats, B., y Rey, F. (2007): *Seguridad humana: recuperando un concepto necesario*. Cuaderno IECAH n.º 7.

Olivié, I., y Sorroza, A. (2006): *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Editorial Ariel.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido.* New York: Naciones Unidas.

Rey Marcos, F., y González Bustelo, M. (2000): «Las crisis humanitarias del nuevo siglo: aprender de la experiencia». En *Anuario CIP 2000*. Barcelona: Icaria.

Sampedro, V. (1997): *Debates sin mordaza: desobediencia civil y servicio militar, 1970-1996.* Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales.

Slaughter, A. (2004): *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.

Steinberg, F. (2007): *El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y bilateralismo?* n.º 95. Madrid: Real Instituto Elcano.

Stiglitz, J. (2002): *El malestar en la globalización.* 1.ª edición. Madrid: de Taurus.

UNCTAD (2007): *World Investment Report, 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development.* 1st Edition. New York and Geneve: United Nations Publications.

VV. AA. (2007): *La internacionalización de la empresa española: ICE Información Comercial Española*, n.º 839, nov-dic 2007. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

World Bank (2007): *World Development Report 2008: Agriculture for Development.* 1st Edition. Washington DC: The World Bank.

A

Nota metodológica de la Encuesta FOESSA 2008 y cuestionarios

Nota metodológica de la Encuesta FOESSA 2008 y cuestionarios

A.1. Nota metodológica de la Encuesta FOESSA 2008 733

A.2. Encuesta sobre integración social y necesidades sociales 739

A.3. Cuestionario longitudinal 759

A 1 Nota metodológica de la Encuesta FOESSA 2008

Diseño general de la muestra

Objetivos

El objetivo de la muestra es tener una amplia representación de los hogares con peores condiciones de vida, a la vez que también tener una muestra representativa de todos los hogares españoles. Además, se pretende tener una buena representación territorial, para poder hacer estimaciones según la zona geográfica.

Forma de recogida de la información

La encuesta se llevará a cabo mediante un cuestionario en papel, con administración en los hogares de los entrevistados. La forma de seleccionar los hogares será mediante ruta aleatoria dentro de secciones elegidas al azar, según se detalla más adelante.

Clasificación de los hogares

Dados los objetivos del estudio, es necesario determinar qué hogares vamos a considerar como hogares con malas condiciones de vida, sobre todo en el momento de seleccionarlos en la muestra. Para seleccionarlos, sería inevitable poner al menos una pregunta al inicio del cuestionario, y según la respuesta, clasificarlo de una forma u otra.

Se barajó la posibilidad de incluir como preguntas filtro algunas representativas de la exclusión, pero dado que el número de preguntas no podía exceder de dos o tres, se encontró difícil determinar la forma en que, con tan pocas preguntas, se resumiera esa compleja situación. Por tanto, finalmente se optó por incluir una pregunta filtro que sería si el hogar supera una determinada cifra de ingresos. Dado que los niveles de ingresos varían mucho de unas regiones a otras, se decidió utilizar umbrales autonómi-

cos, concretamente el 60% del ingreso mediano de la distribución de ingresos del hogar de la población de cada comunidad. Para determinar esta cifra se utilizó la ECV del año 2005, actualizada según el crecimiento del IPC del año 2005 al año 2007.

Número de entrevistas, estratificación y subpoblaciones

Dados los objetivos, se decidió realizar una muestra con amplia sobrerrepresentación de hogares pobres: 1.000 hogares no pobres y 2.500 hogares pobres. Con este diseño, se supone que se obtendría un error muestral no superior al 3% para el conjunto de la población, y no superior al 2% para la población pobre.

Esta misma proporción se tomará en cada comunidad autónoma, por lo que en cada una se reservará un 71,5% de la muestra para hogares pobres y un 28,5% para el resto.

A la vez, como se quería tener una representación mínima de cada zona geográfica, se decidió introducir un mínimo de entrevistas para cada región NUT-1. Este número mínimo quedó fijado en 350 hogares pobres y 160 no pobres, salvo para Canarias, en que no se utiliza este mínimo. Dentro de cada NUT-1, la distribución del número de entrevistas por comunidad autónoma será proporcional al número de hogares. Con estas cifras quedan garantizados unos niveles de error muestral máximos del 6% para los hogares pobres.

Por último, se aplicó un módulo complementario de 600 cuestionarios a la población pobre comprendida entre 30 y 49 años, con preguntas retrospectivas sobre sus itinerarios vitales, tratando de avanzar en la explicación de la dinámica de los procesos de exclusión.

La distribución final en el diseño por comunidad autónoma y cuota de pobreza es:

CUADRO A.1. Distribución de entrevistas en muestra por CC. AA. y cuota

NUT-1	Comunidad autónoma	Pobres	No pobres
1	Galicia	218	87
1	Principado de Asturias	89	36
1	Cantabria	43	17
2	País Vasco	176	70
2	Comunidad Foral de Navarra	47	19
2	La Rioja	24	9
2	Aragón	104	42
3	Comunidad de Madrid	350	140
4	Castilla y León	165	66
4	Castilla-La Mancha	117	47
4	Extremadura	68	27
5	Cataluña	315	126
5	Comunidad Valenciana	209	84
5	Illes Balears	45	18
6	Andalucía	369	147
6	Región de Murcia	61	24
7	Canarias	102	41
	Total	1.000	2.500

Determinación de las cuotas por sección

Planteamiento del problema

Un problema fundamental a la hora de realizar una encuesta usando secciones y cuotas es que resulta necesario saber la distribución de la población a la que se refieren las cuotas en las secciones. En los casos en que se utilizan cuotas de edad y sexo, la distribución es fácil de obtener del Padrón de Habitantes. Sin embargo, en esta ocasión vamos a utilizar cuotas de hogares pobres, que no aparecen en ningún registro, ni tenemos información al nivel geográfico de sección.

El problema principal que se puede plantear si se utilizan unas cuotas que tengan alguna relación con la realidad es que se busquen hogares pobres donde no los hay, o ricos donde no los hay (en nuestro caso, como la proporción de hogares pobres que buscamos es mucho mayor, el problema principal será encontrar a los pobres).

En nuestro estudio vamos a utilizar las estimaciones desarrolladas para el estudio de distribución territorial de los hogares desfavorecidos en España, que se explica más adelante, aunque hay que tener la prevención de que los hogares desfavorecidos a los que se refiere ese estudio son la decila inferior de los hogares de España, mientras que nuestro umbral va a ser el 60% de la mediana de cada comunidad autónoma.

Pese a esta diferencia, nos parece que es la mejor aproximación disponible con el detalle que se requiere para el trabajo de campo.

Distribución territorial de los hogares desfavorecidos en España según el Censo de Población

Con este análisis se pretende obtener una distribución microterritorial de los hogares con peores condiciones de vida en España. Tradicionalmente, las variables más utilizadas para estudiar estos hogares han sido los ingresos, calculándose así el porcentaje de hogares pobres. Sin embargo, las fuentes estadísticas con datos sobre renta sólo tienen representatividad a nivel de provincia. Nuestra intención es ir mucho más allá, y obtener estimaciones a nivel municipal e incluso de sección censal.

A estos niveles, las fuentes provenientes de la encuesta son claramente insuficientes para estimar el lugar donde encontrar a las familias pobres. La única fuente con suficientes datos para darnos alguna aproximación es el Censo de Población y Viviendas.

Planteamiento del modelo sobre el Censo de Población y Viviendas

Aunque no vamos a utilizar la renta, porque el Censo de Población no contiene esta información, sí seguimos considerando que es un buen indicador de resumen que se puede tomar como referencia.

Para identificar los hogares que vamos a considerar desfavorecidos en el Censo existe la posibilidad de construir algún indicador sintético de bienestar con las variables disponibles para hacer una estimación, como hacen D. Stifel, y D. Sahn (1999) para diversos países de África mediante análisis factorial, o D. Filmer, y L. Pritchet (1998) para India mediante análisis de componentes principales.

Sin embargo, nuestra opción va a ser otra: vamos a utilizar una clasificación realizada con la renta para determinar qué variables nos van a servir para identificar a los hogares desfavorecidos.

En la ECV vamos a identificar los hogares por debajo de un determinado umbral (la decila primera de ingresos familiares equivalentes de la población española). Con las variables comunes entre Censo y ECV vamos a construir un modelo en la ECV que relacione los hogares clasificados con la renta y las variables que podemos utilizar en el Censo.

Este tipo de modelos para estimar la distribución de la pobreza en áreas pequeñas es bastante común. Por ejemplo, N. Minot, (2000) construye uno para Vietnam sin usar datos individuales de hogares, sino sólo con los datos agregados, lo cual plantea graves dificultades. J. Hentschel, et al. (1998) lo hacen para Ecuador, este sí con

datos individuales de hogares. Ambos utilizan la regresión logística para determinar el modelo.

En nuestro caso también utilizamos la regresión logística para determinar un modelo explicativo, y por tanto una función de clasificación, que después pedimos al INE que estimara para cada hogar del censo, y el INE nos envió los resultados de esta clasificación, agregada por secciones censales, y de las variables que intervenían en el modelo, lo que servirá también para analizar los problemas en cada sección.

Un procedimiento muy parecido se utilizó en Pérez Yruela *et al.* (2002) para encontrar hogares excluidos en Andalucía.

Implementación del modelo

En el modelo la variable independiente es la clasificación del hogar según si pertenece o no a la primera decila de ingresos, mientras que las variables dependientes son todas las que tienen en común el Censo de Población y Viviendas y la ECV (año 2005).

En el proceso de selección del modelo de regresión logística se desechan los indicadores cuya influencia no es significativa, y nos quedamos con un modelo con sólo nueve variables.

La función de clasificación correspondiente es la siguiente:

CUADRO A.2. Función de clasificación para los hogares del censo procedente del modelo

	VALOR QUE TOMA EL INDICADOR	
	1	0
I_1: Existe alguna persona parada que nunca ha trabajado	Ninguna	Alguna
I_{2_1}: Personas con 16 años o más ocupadas: algún ocupado	Algún ocupado pero no todos (hay alguna persona con 16 años o más parada o inactiva, pero también hay alguna ocupada)	Ningún ocupado o todos ocupados
I_{2_2}: Personas con 16 años o más ocupadas: ningún ocupado	Ningún ocupado (todos parados o inactivos)	Algún ocupado
I_3: Personas activas	Ningún activo (todos inactivos)	Algún activo
I_4: Todas las personas del hogar son jubiladas o están ocupadas	Todas las personas del hogar son jubiladas o están ocupadas	Alguna persona del hogar no es ni ocupada ni jubilada (incluyendo a menores)
I_5: Vivienda en propiedad	Régimen de tenencia de la vivienda es en propiedad	En otro caso
I_{6_1}: Nivel de estudios de las personas de referencia analfabetos	La persona de referencia y su cónyuge (si existe) tienen nivel de estudios analfabetos	O la persona de referencia o su cónyuge tienen nivel de estudios superior a analfabetos
I_{6_2}: Nivel de estudios de las personas de referencia: universitarios	La persona de referencia o su cónyuge tienen nivel de estudios universitarios	Ni la persona de referencia ni su cónyuge tienen nivel de estudios universitarios
I_7: Al menos 4 menores de 16 años en la vivienda	Hay	No hay
I_8: Poseen coche o furgoneta	Sí poseen (uno o más)	No poseen
Variable continua: I_9: Número de personas en la vivienda		

La función de puntuación para cada hogar es la siguiente:

$$\text{Puntuación} = -0{,}757 \times I_1 - 0{,}356 \times I_{2_1} + 1{,}004 \times I_{2_2} - 0{,}658 \times I_3 - 0{,}774 \times I_5 + 0{,}281 \times I_{6_1} - 0{,}902 \times I_{6_2} - 0{,}449 \times I_8 - 0{,}883 \times I_4 + 1{,}514 \times I_7 + 0{,}077 \times I_9 - 0{,}387$$

Dado que esta función es la que va a reemplazar a los ingresos en nuestro modelo, definimos como hogares desfavorecidos (llamaremos así a la estimación obtenida del modelo) al 10% de los hogares españoles con puntuación más alta.

La petición al INE para cada distrito y sección censal de España fue el número de hogares desfavorecidos, la puntuación media, el número de hogares con valor 1 en cada uno de los indicadores dicotómicos y el valor medio de I9.

Selección de secciones y cuotas utilizadas

De la estimación de desfavorecidos se obtiene el porcentaje de estos en cada sección. La selección de las secciones se ha realizado con probabilidad proporcional al número de hogares desfavorecidos que hay en la sección entre todos los de la comunidad autónoma. Una vez seleccionadas las secciones, se han repartido las cuotas de hogares pobres y no pobres según el reparto estimado en cada sección.

Proceso posterior al trabajo de campo

La muestra obtenida dista mucho de la proporcionalidad, por el método de selección, ya que es más probable que sean elegidas tanto las secciones con más pobres como los hogares pobres en sí mismos. Por tanto, es necesario calcular unos pesos que corrijan esta desproporción.

El primer peso es por sección. Consiste simplemente en el inverso de la probabilidad con que esta fue seleccionada.

El segundo peso sirve para corregir el hecho de que se han forzado unas cuotas de hogares pobres. Una vez obtenidos los datos, es preciso determinar a qué proporción de hogares de la sección representan cada uno. Para ello los entrevistadores llevaban una hoja de recorrido en la que anotaban los resultados de la pregunta sobre ingresos de todos los hogares contactados. De esta forma, la cantidad de hogares contactados no pobres sobre el total de hogares contactados nos da la proporción de hogares pobres y no pobres en la sección, y por tanto la proporción de hogares a que representan los hogares entrevistados en cada sección. Con esta proporción se calculan unos pesos para pobres y no pobres de cada ruta.

Ambos pesos calculados se multiplican, obteniéndose el peso conjunto.

Cálculo de la variable de ingresos y el indicador de pobreza

Para calcular la variable de ingresos se han utilizado los ingresos declarados por el hogar, pero se ha preferido ser conservador y evitar incluir los hogares que no declaran sus ingresos totales con fiabilidad. Hubiera sido preferible realizar una imputación de los ingresos del hogar, pero esto queda pendiente para el investigador que desee hacerlo.

Siguiendo esta idea de incluir como ingresos válidos sólo los fiables, se han eliminado los hogares que afirmaban percibir alguna prestación o percibir ingresos por alguna actividad, pero no decían cuál era su cantidad. Igualmente, aquellos que no contestaban a la totalidad de los ingresos tampoco se han tenido en cuenta.

Finalmente, los entrevistadores debían rellenar una pregunta diciendo si las respuestas sobre los ingresos les parecían fiables. Los casos en que el entrevistador consideró que las respuestas no eran fiables también se desestimaron.

Con estas premisas, un 17,3% de la muestra de hogares queda sin tener una estimación fiable de sus ingresos.

Para calcular el indicador de pobreza se ha seguido la metodología habitual: se han

dividido los ingresos de los hogares por sus unidades de consumo según la escala OCDE modificada, y se han clasificado como pobres aquellos individuos que pertenecen a hogares con unos ingresos por debajo del 60% de la mediana de ingresos de la distribución de individuos.

Calibración de los resultados de ingresos

Dado que esta encuesta, por su forma de preguntar los ingresos, e incluso por su forma de seleccionar los hogares, no es idónea para determinar los resultados de pobreza, se ha tenido en cuenta que los resultados coincidieran con los de los datos disponibles de la ECV del INE. Para ello, se ha realizado una calibración de la variable resultante del proceso anterior «hogar pobre-no pobre» para que el porcentaje de hogares pobres y no pobres en cada NUT coincida con el de la ECV del INE del año 2006.

Referencias

Filmer, D., y Pritchett, L. (1998): «Estimating Wealth Effects without Expenditure Data-or Tears». *An Application of Educational Enrollment in States of India.* Mimeo, The World Bank.

Hentschel, J.; Lanjouw, J. O.; Lanjouw, P., y Poggi, J. (1998): *Combining Census and Survey Data to Study Spatial Dimensions of Poverty: A Case Study of Ecuador.* Policy Research Working Papers 1928. The World Bank.

Pérez Yruela, M.; Sáez Méndez, H., y Trujillo Carmona, M. (2002): «Pobreza y exclusión en Andalucía». Colección Politeya n.º 18. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Stifel, D., y Sahn, D. (1999): *Exploring alternatives measures of welfare in the absence of expenditure data.* Working Papers. September. Cornell Food and Nutrition Policy.

A 2 Encuesta sobre integración social y necesidades sociales

ENTREVISTADOR/A

Presentación del entrevistador: *Buenos días/tardes, estamos realizando un estudio sobre la problemática de las familias y las necesidades sociales de las mismas. El objeto del estudio es estrictamente científico y su colaboración es de gran interés. Sus respuestas serán tratadas de forma estadística y totalmente anónima.*

Nº de Cuestionario: ____

Nº de Ruta: ____ |_|_|_|

Código Región: ____ |_|_|

Código NUT: ____ |_|

Código Municipio: ____ |_|_|_|_|_|

Código Sección: ____ |_|_|_|_|_|

Nº Entrevista de la ruta: ____ |_|_|

Total contactos: ____ |_|_|

Contacto nº	Resultado
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	

Resultado Contacto:
1. Negativa / 2. No localizados informantes / 3. Informantes imposibilitados / 4. Pobre fuera de cuota / 5. No pobre fuera de cuota / 6. Contacto positivo (entrevista realizada)

Otros datos de la entrevista:

Fecha y hora de realización

Día: ____ |_|_|

Mes: ____ |_|_|

Hora: ____ |_|_|_|_|_|

Duración (e n minutos) ____ |_|_|

Datos de la persona entrevistada:

Nombre: ____

____

Dirección: ____

Teléfono de contacto: ____

¿Contestan el cuestionario longitudinal?

SI **NO** (circular lo que proceda)

Provincia: ____

Municipio: ____

Punto arranque ruta: ____

Datos del entrevistador/a:

Nombre y apellidos: ____

Cód. Equipo: ____ |_|_|_|

Cód. Entrevistador/a: ____ |_|_|_|

Revisión y Supervisión

Revisada por: ____

Supervisada por: ____

N.º de personas que conviven en la vivienda: ____ |_|_|_|

Tipo de hogar entrevistado

Pobre |_| No pobre |_|

A) CARACTERISTICAS GENERALES DEL HOGAR Y DE SUS MIEMBROS

Hogar y núcleos familiares

- *El hogar está formado por todas las personas que viven en la misma vivienda y comparten gastos de vivienda y alimentación, estén o no emparentadas.*
- *Un núcleo está formado por una persona adulta, su pareja (si tiene) y su descendencia (si tiene). Por tanto pueden ser de cuatro tipos:*

1. Pareja sin descendencia
2. Pareja con descendencia
3. Mujer con responsabilidad exclusiva sobre la descendencia
4. Hombre con responsabilidad exclusiva sobre la descendencia

- *Nunca se puede considerar a una misma persona parte de dos núcleos distintos*
- *Calcular cuántos núcleos hay en el hogar y numerarlos para anotar A7. Quienes no forman parte de ninguno se codifican con un 8*

Sustentador principal; informante

- ***Sustentador principal*** *es la persona que aporta la principal fuente de ingresos (la persona con el empleo mejor remunerado, la titular de la prestación más importante, la persona que recibe la pensión alimenticia, etc.) Sólo hay una.*

- ***Informante/s*** *es/son las personas que dan la información al encuestador/a. puede haber más de una.*

A CONTINUACIÓN LE VOY A PEDIR QUE ME DE ALGUNOS DATOS DE SU HOGAR Y DE CADA LAS PERSONAS QUE CONVIVEN CON VD.

A.1 ¿Cuántos núcleos conviven en el hogar? |__|

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**	**CONVIVIENTES**								
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.2 Edad en el momento de realización de la encuesta										
A.3 Mes de nacimiento										
A.4 Año de nacimiento										
A.5 Sexo										
1. Varón	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Mujer	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
A.6 Relación con la persona sustentadora principal:										
01. Sustentador principal	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Cónyuge o pareja	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Hijo/a, biológica	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Hijastro/hijastra	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Hijo/a adoptivo/a	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Yerno, nuera	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Padre, madre, suegro/a	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Hermano/a, Cuñado/a	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Nieto/a	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Otro pariente	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Servicio doméstico	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. Otros no emparentados	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
A.7 Núcleo al que pertenece (Nº de orden de núcleo en el hogar 8 = No forma parte del núcleo)										
A.8 Tipo de núcleo al que pertenece:										
1. Pareja sin descendencia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Pareja con descendencia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Madre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre la misma	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Padre con descendencia y responsabilidad exclusiva sobre la misma	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Mujer que vive sola	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Hombre que vive solo	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Otros	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. Ninguno	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.9 Estado civil actual:										
1. Soltero/a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Casado/a Legalmente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Casada/o por otros ritos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Viudo/a	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Separada/o	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Divorciada/o	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Pareja de hecho registrada	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. Pareja de hecho no registrada	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A.10 ¿Convive en pareja? *Indicar si convive en el mismo hogar con cónyuge o compañero/a con independencia de la situación legal.*										
1. Sí casado/a	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, sin estar casado/a	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No consta	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
A.11 Lugar de nacimiento codificar (Provincia o País)										
A.12 Nacionalidad										

Nacionalidad

EUROPA	**ÁFRICA**	**AMÉRICA**	**ASIA**
108. España	203. Argelia	314. Costa Rica	407. China
122. Polonia	228 Marruecos	315. Cuba	
123. Portugal	234. Nigeria	326. Rep. Dominicana	
128. Rumanía	239. Senegal	340. Argentina	*Si la nacionalidad no aparece en esta relación anotar el país literalmente. Se codifica posteriormente.*
135. Ucrania		341. Bolivia	
		342. Brasil	
		343. Colombia	
		345. Ecuador	

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
A.13 ¿Está empadronado?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
A.14 Sólo para aquellas personas nacidas en el extranjero: Año de llegada a España										
A.15 Sólo para personas extranjeras: Tipo de permiso										
01. Exclusivamente de residencia	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. De trabajo inicial	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. De trabajo renovación	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. De trabajo permanente	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Comunitarios	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Por circunstancias excepcionales (arraigo)	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Estancias (estudiantes)	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Asilo	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Sin permiso ni de residencia ni de trabajo	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
A.16 Año en el que obtuvo permiso de residencia en España aquella persona extranjera extracomunitaria que se encuentre en situación irregular										

A.17 ¿Cuándo se formó su familia actual (año de casamiento, comienzo de la vida en pareja...)?		← **A TODOS LOS/AS INFORMANTES**

B) EDUCACIÓN Y ESTUDIOS

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
B.18 ¿Fue alguna vez a la escuela? *Las personas que contesten que no pasar a B.31*										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Actualmente va a la escuela	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.19 Nivel de estudios más alto alcanzado… MOSTRAR TARJETA 1										
01. No sabe leer o escribir	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Sabe leer y escribir pero fue menos de 5 años a la escuela	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Fue a la escuela 5 años o más pero sin completar EGB, ESO, Graduado Escolar	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Bachiller Elemental, EGB, ESO, Graduado Escolar	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Bachiller Superior, BUP, Bachiller, LOGSE, COU, PREU	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. FPI, FP grado medio, Oficialía industrial o equivalente	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. FPII, FP superior, Maestría industrial o equivalente, Conservatorio 10 años	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Diplomatura Ingeniería Técnica, 3 cursos aprobados Licenciatura, Ingeniería o Arquitectura	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Licenciatura o equivalente, Arquitectura.	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Doctorado	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. No sabe	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
99. No procede	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
B.20 Nivel de estudios más alto alcanzado por el padre de la persona entrevistada		*(Utilizar códigos de B.19)*								
B.21 Nivel de estudios más alto alcanzado por la madre de la persona entrevistada										
B.22. ¿A qué edad comenzó a ir a la escuela? (Incluye preescolar si la asistencia era continua y regular) Continúa=88; NS=99; NC=00										
B.23 ¿A qué edad dejó de estudiar? Continúa=88; NS=99; NC=00										
B.24 ¿Dejó entre medio de esas fechas algún año sin estudiar? ¿Cuántos? 00= Ninguno										
B.25 ¿Ha repetido algún curso en la educación obligatoria?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. NS	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
B.26 ¿Ha recibido apoyo escolar en la educación obligatoria? (educación compensatoria hasta 12 años)										
1. Sí, de los profesores del centro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, de una asociación (educadores, monitores)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.27 ¿Está Vd. estudiando en el curso 2006/07? *Las personas que contesten que No pasen a B.32*										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Las preguntas B.28, B.29 y B.30 sólo a quienes estudiaron el curso 2006/07.

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
B.28 ¿Qué estudios ha estado cursando en el año 2006/07?										
01. Guardería hasta los 2 años	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Educación infantil 3-5 años	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Primaria	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. ESO	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Educación de garantía social (Aulas taller, Talleres profesionales, Entidades sociales,,)	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Bachiller	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. FP Grado Medio	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. FP Grado Superior	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Otras enseñanzas (artes y oficios, EO Idiomas, Conservatorio)	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Universidad	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Universidad 3 Ciclo	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. No clasificables (oposiciones)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
13. Educación de personas adultas	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
14. Educación especial o similar (centro)	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
15. Formación ocupacional	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
B.29 Tipo de centro/colegio que fue 2006/07										
1. Público	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Privado	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Privado concertado	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Asociación o centro social	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Telecentro	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.30 ¿Ha faltado (salvo enfermedad) reiteradas veces y/o por periodos de tiempo prolongados durante el curso 2006/07?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.31 Para los entrevistados que no hayan estudiado o hayan salido del sistema escolar ¿Por qué no acudió a la escuela o por qué dejó de estudiar?										
01. Porque había concluido los estudios que pensaba hacer	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Porque no le gustaba estudiar	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Porque no tenía buen rendimiento, no aprobaba, era difícil	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Sufría rechazo en la escuela	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Ocupaciones del hogar	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Tenía que hacer servicio militar	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Tenía que ocuparse de actividad económica	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. Residía en lugar donde no podía continuar	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
09. Su familia no quería	09	09	09	09	09	09	09	09	09	09
10. Carecía de recursos	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11. Problemas de salud	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12. Otras circunstancias	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
B.32. ¿Qué conocimientos posee de uso de Internet?										
1. Nivel alto o profesional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Nivel intermedio	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Nivel básico	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No posee conocimientos sobre el tema	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B.33 ¿Qué uso hace de Internet? (2R)										
1. Apoyo o herramienta profesional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Exclusivamente profesional	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Personal: comunicación con conocidos	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Personal: ampliar red de contactos y socializar	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Personal: ocio multimedia	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Ningún uso	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

C) SALUD, AUTOVALIMIENTO Y NECESIDADES ESPECÍFICAS DE INSERCIÓN

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.34 En los últimos doce meses ¿Cómo calificaría la salud de cada una de las personas de su familia?										
1. Muy buena	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Bastante buena	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Regular	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Más bien mala	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Francamente mala	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.35 ¿Qué tipo de cobertura sanitaria posee? (3R)										
01. Sanidad pública (cotiza a Seguridad Social) es titular	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
02. Sanidad pública (cotiza a Seguridad Social) no es titular	02	02	02	02	02	02	02	02	02	02
03. Sanidad pública (asistencia universalizada)	03	03	03	03	03	03	03	03	03	03
04. Seguro privado (es titular)	04	04	04	04	04	04	04	04	04	04
05. Seguro privado (no es titular)	05	05	05	05	05	05	05	05	05	05
06. Médico privado	06	06	06	06	06	06	06	06	06	06
07. Mutuas	07	07	07	07	07	07	07	07	07	07
08. NInguna	08	08	08	08	08	08	08	08	08	08
99. No sabe	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
00. No contesta	00	00	00	00	00	00	00	00	00	00
C.36 ¿Desde septiembre de 2006, cuál fue el último mes en el que acudió a un centro sanitario? (01=Enero; 02=Febrero; 03=Marzo, etc.) 88= Ninguno										

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.37 ¿Necesitaría Vd. o alguien de su familia alguna de estas cosas y no las tiene porque no puede permitírselas? 1. Sí 2. No 9. No sabe 0. No contesta										
a. Gafas										
b. Dentadura										
c. Muletas										
d. Prótesis										
e. Calzado ortopédico										
f. Silla de ruedas										
g. Coche adaptado										
h. Medicamentos										
i. Curas										
j. Rehabilitación										
k. Regimenes alimentarios										
l. Tratamientos especializados (dentista, oculista, ginecología..)										
ll. Servicios médicos privados										
m. Servicios médicos alternativos										
n. Ingresos extras para el pago de gastos producidos por hospitalizaciones, transportes, comidas…										
C.38 ¿Alguna persona del hogar padece alguna minusvalía, enfermedad crónica o problemas graves de salud que le genere limitaciones para realizar las actividades de la vida diaria? *Si es NO pasa a C.46*										
1. No	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, severa	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Sí, moderada	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Sí, leve	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Sí, pero no sabe el nivel	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.39 Tipo de minusvalía o discapacidad (respuesta múltiple)										
1. Física	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sensorial	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Psíquica	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. De relación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
8. No procede	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.40 ¿Tiene certificado de minusvalía?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.41 Si la respuesta es NO en C40, indique cuál es la razón										
1. Nunca ha solicitado	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
2. Le fue denegado	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
3. Está en trámite	3	3	3	3	3	3	3	3	3	
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C.42 Tiempo (recogido en meses) desde que la persona tiene la minusvalía										

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.43 ¿Necesita algún tipo de ayuda o cuidado de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C.44 En el caso de necesitar algún tipo de ayuda, ¿la está recibiendo?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(La siguiente pregunta es sólo para aquellos hogares en los que resida alguna/s persona/s en situación de dependencia y reciba algún tipo de ayuda para realizar las actividades de la vida diaria, respuesta afirmativa en C.44)

C.45 Dígame por favor de quién recibe ayuda la persona/s dependiente/s y en qué tareas o actividades prestan la ayuda

(Entrevistador: se deberá anotar de una parte quién o quiénes ayudan y de otra las tareas en las que ayuda cada persona. En ambos casos la respuesta puede ser múltiple)

De quién	**Recibe ayuda**		**Tareas y actividades**							
			Tareas domésticas (limpieza, compra, cocina…)		**Cuidados personales básicos (aseo personal, necesidades fisiológicas)**		**Cuidados sanitarios especializados (curas, control medicación…)**		**Apoyos para el desplazamiento dentro o fuera del hogar**	
	1.Sí	**2.No**	**1.Sí**	**2.No**	**1.Sí**	**2.No**	**1.Sí**	**2.No**	**1.Sí**	**2.No**
a. Miembro del hogar de sexo femenino	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
b. Miembro del hogar de sexo masculino	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
c. Familiar no convivientes, de sexo femenino	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
d. Familiar no convivientes, de sexo masculino	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
e. Amistades y/o vecindario	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
f. Servicios de Ayuda a Domicilio público	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
g. Servicio de Ayuda a Domicilio de pago	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
h. Servicio de Teleasistencia público	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
i. Servicio de Teleasistencia de pago	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
j. Persona empleada del hogar	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
k. Persona voluntaria de una organización, asociación	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
l. Otras	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2

(Las preguntas C.46 y C.47 hacen referencia sólo a la situación de la persona entrevistada)

C.46 Si Vd. se encontrara enfermo/a incapacitado/a ¿contaría/cuenta con alguna persona que le pudiera prestar ayuda en casa? (no SAD)

-Sí tendría 1
-No tendría 2
-No sabe } **Pasar a C.48** 3
-No contesta 4

C.47 ¿Qué relación tiene con esa persona? (Respuesta múltiple)

-Miembro del hogar de sexo femenino 1
-Miembro del hogar de sexo masculino 2
-Familiar no convivientes, de sexo femenino 3
-Familiar no convivientes, de sexo masculino 4
-Amistades y/o vecindario 5
-Servicios públicos de atención a la dependencia 6
-Persona empleada del hogar 7
-Persona voluntaria de una organización, asociación 8
-Otras 9
-No contesta 0

Institucionalización — **Recordar repasando grandes bloques**

Centros sanitarios generales:
01. Hospital general
02. Centro hospitalario crónicos
03. Pisos enfermos crónicos

Centros para personas con discapacidad
04. Centro de día personas discapacitadas
05. Centro para discapacitados (residencia)
06. Pisos para discapacitados

Centros para personas con enfermedad mental
07. Centro de día salud mental
08. Centro de día rehabilitación
09. Hospital psiquiátrico
10. Pisos/patronas enfermos mentales

Centros para mayores
11. Centro de día mayores
12. Centro de día Alzheimer
13. Centro para personas mayores (residencia)
14. Apartamentos/viviendas comunitarias mayores

Centros de drogodependencias
15. Centros para adicción al alcohol
16. Centro para adicción a medicamentos
17. Centros para tratamientos ludopatía
18. Centros para adicción a drogas ilegales
19. Centro de día para personas con problemas de drogadicción
20. Comunidad terapéutica (no cumple condena)
21. Pisos/centros para personas problemas drogas

Para menores
22. Centro para menores (orfanato)
23. Centro para menores (piso-hogar)
24. Acogimiento familiar (oficial)

Centros penitenciarios y afines
25. Cárcel
26. Comunidad terapéutica
27. Centro/piso para ex-reclusos

Otros centros
28. Albergue transeúntes
29. Centros reinserción de transeúntes
30. Centros de acogida para mujeres
31. Residencias para mujeres (para madres solas, etc.)
99. No sabe
00. No contesta

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	ENTRE-VISTADO									
Número de orden en el hogar	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
C.48 ¿Alguna persona de su hogar está siendo atendida o se encuentra internada EN ESTE MOMENTO en alguno de los centros recogidos en el cuadro superior? 1. Sí 2. No										

En caso afirmativo. Anotar Centro, mes y año de entrada

C.49 Código Centro										
C.50 Mes y año entrada										

C.51 ¿Alguna persona de su hogar ha estado internada o atendida ANTERIORMENTE en alguno de los centros recogidos en el cuadro superior? 1. Sí 2. No										

En caso afirmativo. Responder a C.52; C.53; C.54; C.55 y C.56

Anotar para cada centro donde estuvo el código del centro, mes y año de inicio de la 1ª estancia, el mes y año en que dejó el centro en la última estancia y el total de meses que estuvo en dicho centro)

C.52 **a. Código Centro**										
b. Fecha inicio 1ª estancia (mes y año)										
c. Fecha fin última estancia (mes y año)										
d. Tiempo estancia (total meses)										
C.53 **a. Código Centro**										
b. Fecha inicio 1ª estancia (mes y año)										
c. Fecha fin última estancia (mes y año)										
d. Tiempo estancia (total meses)										
C.54 **a. Código Centro**										
b. Fecha inicio 1ª estancia (mes y año)										
c. Fecha fin última estancia (mes y año)										
d. Tiempo estancia (total meses)										

Continúa p. siguiente

…Continúa de la p. anterior

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
C.55 **a. Código Centro**										
b. Fecha inicio 1ª estancia (mes y año)										
c. Fecha fin última estancia (mes y año)										
d. Tiempo estancia (total meses)										
C.56 **a. Código Centro**										
b. Fecha inicio 1ª estancia (mes y año)										
c. Fecha fin última estancia (mes y año)										
d. Tiempo estancia (total meses)										

Anotar para cada centro donde estuvo el código del centro, mes y año de inicio de la 1ª estancia, el mes y año en que dejó el centro en la última estancia y el total de meses que estuvo en dicho centro)

D) EMPLEO Y FORMACIÓN

Relación con el empleo y ocupación
* **Todas las preguntas de este bloque son sólo para quienes tengan 16 o más años de edad**
* El periodo de referencia es la **semana natural** (lunes a domingo) **anterior a la entrevista**
* Se entiende por ocupada cualquier persona que haya dedicado en la semana anterior al menos una hora a una actividad remunerada o lucrativa, así como quienes teniendo un empleo habitual estuvieran de vacaciones, baja, etc. Esta consideración es independiente de la edad de la persona, de si busca o no empleo, si tiene o no una pensión, etc.
* Las otras opciones 2-8 sólo se tendrán en cuenta si es una persona **no ocupada** es decir, si no ha trabajado ni una sola hora en actividad remunerada o lucrativa.

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.57 ¿Ha trabajado alguna vez?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No (pasar a la pregunta D.61)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar	**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.58 ¿En qué situación de empleo se encontraba la semana pasada?										
1. Trabajando ⇒ Pasan a D.67	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Buscando empleo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. Estudiante (aunque esté de vacaciones)	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. Percibía una pensión de jubilación o unos ingresos de prejubilación	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. Me dedicaba a las labores del hogar	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Incapacidad permanente	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7. Percibiendo pensión distinta a la jubilación o prejubilación	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8. Realizando sin remuneración trabajos sociales, actividades benéficas	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9. Otras situaciones	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)	**ENTRE-VISTADO**									
D.59 Sólo para aquellas personas que no están actualmente trabajando. ¿Cuántos meses han pasado desde que dejó de tener esa ocupación? Indicar número de meses hasta 72 (72 = 6 años) 73 = más de 72 meses) 99. No sabe. 00. No contesta										
D.60 ¿Ha tenido alguna vez un contrato de trabajo? (RM)										
1. Sí, fijo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. Sí, eventual	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No. Nunca	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.61 ¿Ha estado buscando empleo en las cuatro últimas semanas?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.62 ¿Cuánto tiempo lleva buscando empleo? Indicar número de meses hasta 72 (72 = 6 años) 73 = más de 6 años) (74 = Nunca he buscado) 99. No sabe. 00. No contesta										
D.63 ¿Está inscrito en el INEM?										
1. Sí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D.64 Si encontrara ahora un trabajo..										
1. Podría empezar ahora mismo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No puedo dejar el trabajo actual debido al periodo de preaviso	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3. No puedo. Tengo que completar estudios o formación	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4. No puedo por responsabilidades familiares o razones personales	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5. No puedo. Enfermedad, incapacidad propia	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6. Otras razones	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
9. No sabe	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Desde D.65 a D.68 sólo sobre el/la entrevistado/a

D.65 ¿Ha recibido ofertas de trabajo en el último año?

-Sí....................1
-No....................2
-No sabe....................9
-No contesta....................0

D.66 Si ha tenido ofertas ¿ha aceptado?. Si no ha aceptado ¿por qué? (RM)

-Sí....................01
-No. Por tener otros trabajo y ocupaciones....................02
-No. Por incompatibilidad con responsabilidades familiares....................03
-No. Por tener un horario inadecuado....................04
-No. Por tener remuneración insuficiente....................05
-No. Por problemas de desplazamiento....................06
-No. Por ser tareas duras y desagradables....................07
-No. Por no sentirse cualificado....................08
-No. Por estar cobrando el paro u otras prestaciones económicas....................09
-No sabe....................99
-No contesta....................00

D.67 En el transcurso de un día laborable cualquiera (tome como referencia el lunes de esta semana) cuántas horas (aproximadamente) dedica Vd. a las siguientes tareas:

1. Menos de 1 hora
2. Entre 1 y 3 horas
3. Entre 3 y 6 horas
4. Más de 6 horas

a. Estudios o formación (en cursos o en casa) .... |__|
b. Trabajo remunerado .... |__|
c. Trabajo voluntario en alguna asociación u organización .... |__|
d. Trabajo doméstico (compras, limpieza, cocina) .... |__|
e. Cuidados a hijos .... |__|
f. Cuidados a personas enfermas o dependientes mayores o menores (no hijas/os propios) .... |__|
g. Desplazamientos .... |__|
h. Deportes o actividades físicas de cuidado de uno/a mismo .... |__|
i. Actividades lúdicas, sociales o de ocio (reuniones con amigos, vecinos, salidas, paseos…) .... |__|
j. Ver la televisión o jugar con el ordenador .... |__|
k. Actividades culturales (cine, teatro, lectura..) .... |__|
l. Descanso (horas de sueño) .... |__|

D.68 En el transcurso de un día no laborable cualquiera (tome como referencia el último que haya tenido) cuántas horas (aproximadamente) dedica Vd. a las siguientes tareas:

1. Menos de 1 hora
2. Entre 1 y 3 horas
3. Entre 3 y 6 horas
4. Más de 6 horas

a. Estudios o formación (en cursos o en casa) .... |__|
b. Trabajo remunerado .... |__|
c. Trabajo voluntario en alguna asociación u organización .... |__|
d. Trabajo doméstico (compras, limpieza, cocina) .... |__|
e. Cuidados a hijos .... |__|
f. Cuidados a personas enfermas o dependientes mayores o menores (no hijas/os propios) .... |__|
g. Desplazamientos .... |__|
h. Deportes o actividades físicas de cuidado de uno/a mismo .... |__|
i. Actividades lúdicas, sociales o de ocio (reuniones con amigos, vecinos, salidas, paseos…) .... |__|
j. Ver la televisión o jugar con el ordenador .... |__|
k. Actividades culturales (cine, teatro, lectura..) .... |__|
l. Descanso (horas de sueño) .... |__|

Identidad de la persona. Nombre y apellidos o descripción abreviada (esposa, hijo mayor, nieta, etc.)		**ENTRE-VISTADO**									
Número de orden en el hogar		**01**	**02**	**03**	**04**	**05**	**06**	**07**	**08**	**09**	**10**
D.69 ¿Ha realizado alguna actividad formativa en el último año, de formación profesional o laboral, de desarrollo personal o de ocio y tiempo libre?											
1. Sí		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2. No	Pasar a Bloque E	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
9. No sabe	Pasar a Bloque E	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
0. No contesta	Pasar a Bloque E	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Las D.70 y D.71 son sólo para el/la informante

D.70 Código tipo de formación

-Formación profesional: Para personas sin empleo, orientada a cualificarlas para un empleo (aprendizaje de un oficio, etc.) 1

-Formación prelaboral: Para personas sin empleo, orientada a la adquisición de hábitos y habilidades básicas de trabajo (no aprendizaje a fondo de un oficio o profesión) 2

-Formación continua: Para personas con empleo, orientada a la mejora de su cualificación en trabajo 3

-Desarrollo personal: talleres de habilidades sociales, autoestima, salud, sexualidad, etc. 4

-Ocio y tiempo libre: manualidades, pintura, cerámica, etc. 5

D.71 ¿Te ha servido el curso para…? Respuesta múltiple

1. Sí
2. No;
9. No sabe
0. No contesta

a. Temas relacionados con el trabajo (encontrar un empleo, mantenerlo, cambiar, mejorar la cualificación, conseguir una beca..) .... |__|

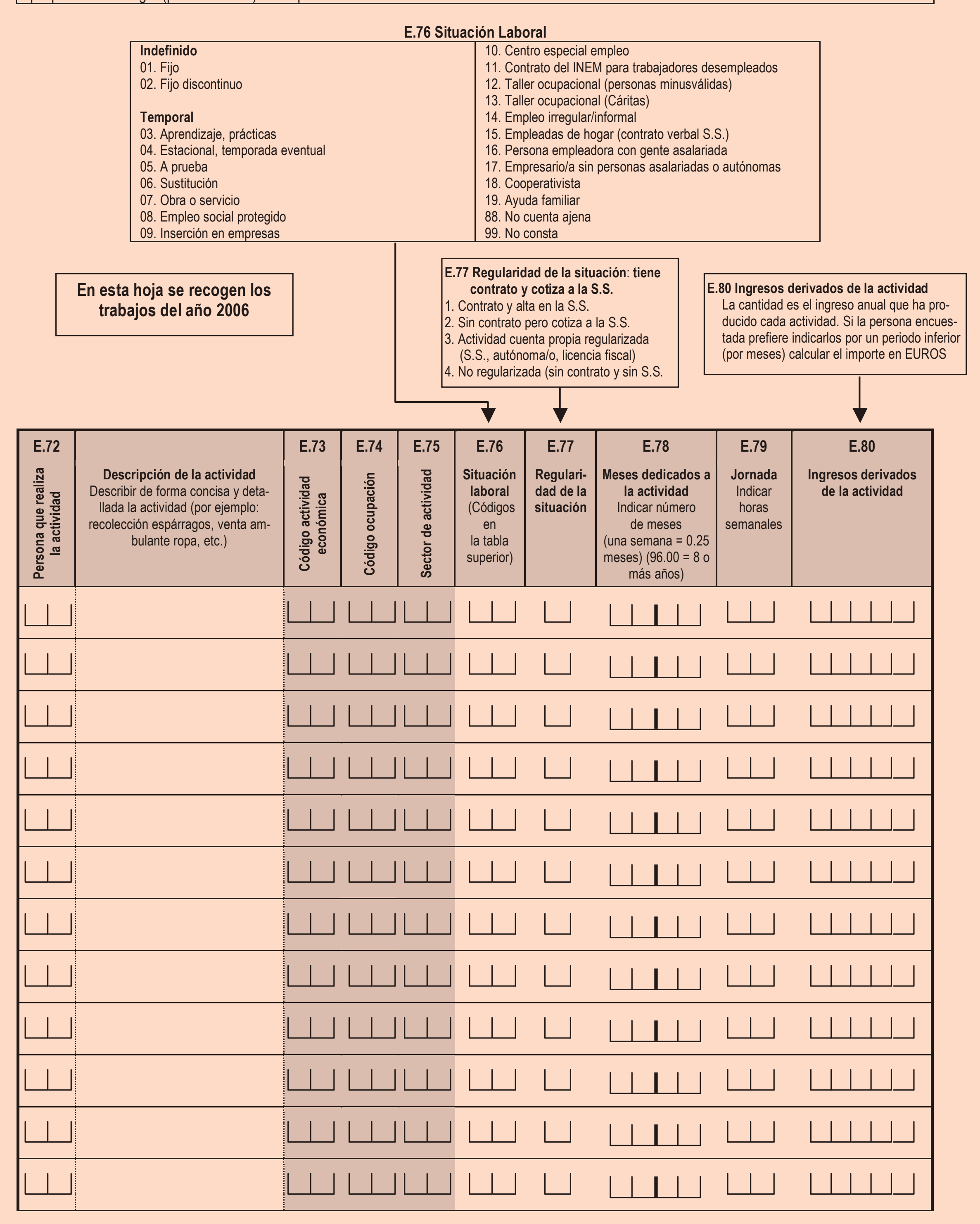
b. Temas de ocupación del tiempo (realizar alguna actividad, ocupar el tiempo) .... |__|

c. Temas relacionales (conocer gente, pasarlo bien…) .... |__|

E) ECONOMÍA

ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL AÑO 2006

En el cuadro siguiente se trata de recoger cada una de las actividades económicas de cada uno de los miembros del hogar. Cada línea sirve para anotar cada una de las actividades. Cada línea corresponde a una actividad no a una persona como en los cuadros anteriores. Si es necesario anotar a qué persona del hogar (por su número) corresponde cada actividad.



E.76 Situación Laboral

Indefinido	10. Centro especial empleo
01. Fijo	11. Contrato del INEM para trabajadores desempleados
02. Fijo discontinuo	12. Taller ocupacional (personas minusválidas)
	13. Taller ocupacional (Cáritas)
Temporal	14. Empleo irregular/informal
03. Aprendizaje, prácticas	15. Empleadas de hogar (contrato verbal S.S.)
04. Estacional, temporada eventual	16. Persona empleadora con gente asalariada
05. A prueba	17. Empresario/a sin personas asalariadas o autónomas
06. Sustitución	18. Cooperativista
07. Obra o servicio	19. Ayuda familiar
08. Empleo social protegido	88. No cuenta ajena
09. Inserción en empresas	99. No consta

En esta hoja se recogen los trabajos del año 2006

E.77 Regularidad de la situación: tiene contrato y cotiza a la S.S.
1. Contrato y alta en la S.S.
2. Sin contrato pero cotiza a la S.S.
3. Actividad cuenta propia regularizada (S.S., autónoma/o, licencia fiscal)
4. No regularizada (sin contrato y sin S.S.)

E.80 Ingresos derivados de la actividad
La cantidad es el ingreso anual que ha producido cada actividad. Si la persona encuestada prefiere indicarlos por un periodo inferior (por meses) calcular el importe en EUROS

E.72 Persona que realiza la actividad	**Descripción de la actividad** Describir de forma concisa y detallada la actividad (por ejemplo: recolección espárragos, venta ambulante ropa, etc.)	E.73 Código actividad económica	E.74 Código ocupación	E.75 Sector de actividad	E.76 **Situación laboral** (Códigos en la tabla superior)	E.77 **Regularidad de la situación**	E.78 **Meses dedicados a la actividad** Indicar número de meses (una semana = 0.25 meses) (96.00 = 8 o más años)	E.79 **Jornada** Indicar horas semanales	E.80 **Ingresos derivados de la actividad**

PENSIONES Y PRESTACIONES ECONÓMICAS 2006

E.83: Pensiones y prestaciones

Pensiones:
01. Pensión contributiva INSS jubilación
02. Pensiones contributiva de jubilación o retiro privadas (mutualidades, seguros del empleador..)
03. Pensión contributiva INSS viudedad
04. Pensión contributiva INSS orfandad
05. Pensión contributiva INSS invalidez
06. Pensiones contributivas de invalidez privadas (mutualidades, seguros del empleador…)
17. SOVI (Junto o separado)
07. Pensión no contributiva jubilación
08. Pensión no contributiva invalidez
09. Otras jubilaciones
10. Pensión Asistencial Vejez (FAS)
11. Pensión Asistencial Enfermedad (FAS)
12. Subsidio LISMI
13. Prestación por hija/o a cargo (INSS)
14. Prestación por hija/o con minusvalía a cargo(INSS)
15. Baja por enfermedad (incapacidad laboral temporal)
16. Baja por maternidad (incluyendo la de riesgo durante el embarazo)
18. Pago anticipado de la deducción de IRPF a madres trabajadoras con hijos menores de tres años

Prestaciones por desempleo:
21. Prestación contributiva por desempleo (INEM)
22. Subsidio por desempleo (complementarias) INEM
23. Subsidio agrario
24. Renta Activa de Inserción
25. Ayudas, becas para cursos de formación profesional INEM O CCAA
26. Indemnizaciones por despido
27. Otras ayudas/prestaciones por desempleo

Becas para la educación:
31. Becas estudios (generales, cuotas escolares, actividades extra escolares..)
32. Becas comedor
33. Becas material educativo
34. Beca guardería
35. Beca transporte
36. Becas convocatoria general MEC
37. Becas o ayudas escolares privadas
38. Otras becas

Ayudas de los Servicios sociales:
41. Rentas Mínimas de las CCAA
42. Ayudas de integración familiar, de atención a las personas menores…
43. Ayudas extraordinarias, de urgencia
44. Ayudas por maternidad
45. Ayudas extraordinarias del Ayuntamiento

Ayudas de entidades privadas:
51. Caritas, parroquias
52. Cruz Roja
53. Otras de entidades sin ánimo de lucro
54. Otras

Ayudas familiares, amistades…:
61. Pensión alimenticia del cónyuge (efectiva)
62. Otras ayudas de amistades y familiares (regulares)

E.81 ¿Vd. o alguien de las personas que conviven con Vd. en el hogar ha percibido algún tipo de pensión o prestación económica en 2006?

-Sí...1
-No...2 } Pasar a E.87
-No sabe ....9 }

E.82 **Número de orden en el hogar**	E.83 **Código prestación**	E.84 **Periodicidad:** 1. Mensual 2. Otra periodicidad 3. No periódica	E.85 **Duración** (indicar meses)	E.86 **Importe de la prestación** La cantidad es el ingreso anual que ha producido la prestación Si la persona encuestada prefiere indicarlos por un período inferior (por meses) calcular el importe anual **EN EUROS**

INGRESOS Y GASTOS AÑO 2006

E.87 Tipo de ingresos	Importe anual
a) Rentas del capital mobiliario (ahorro, acciones, pensiones, etc.)	|__|__|__|__|__|__|
b) Rentas del capital inmobiliario (alquiler de pisos, tierras, etc.)	|__|__|__|__|__|__|
c) Cobro de seguros, indemnizaciones, etc.	|__|__|__|__|__|__|
d) Otras transferencias ocasionales (herencias, premios, etc.)	|__|__|__|__|__|__|
e) Pagas extraordinarias (sólo si no están incluidas en los ingresos por trabajo)	|__|__|__|__|__|__|
f) Devolución de IRPF	|__|__|__|__|__|__|
g) Pensión alimenticia del cónyuge (efectiva)	|__|__|__|__|__|__|
h) Transferencia entre hogares (regular)	|__|__|__|__|__|__|
i) Ayudas de amistades (regular)	|__|__|__|__|__|__|
j) Otros ingresos	|__|__|__|__|__|__|

E.88 Tipo de gastos	Importe mensual	Importe anual
a) Alquiler vivienda		|__|__|__|__|__|__|
b) Amortización compra vivienda		|__|__|__|__|__|__|

E.89 En el caso de estar amortizando la compra de una vivienda ¿cuántos años le quedan por pagar?

.... |__|__|

E.90 ¿Tiene asignada una pensión alimenticia por parte del cónyuge?

-Sí (y la cobra regularmente).......1
-Sí, pero no la cobra.......2
-Sí, pero sólo la cobra esporádicamente.......3
-No.......4
-No procede.......5
-No sabe.......9
-No contesta.......0

E.91 ¿Tiene que pagar pensión alimenticia a su ex cónyuge?

-Sí (y la paga regularmente).......1
-Sí, pero no la paga.......2
-Sí, pero sólo la paga esporádicamente.......3
-No.......4
-No procede.......5
-No sabe.......9
-No contesta.......0

E.92 ¿Cómo calificaría a su hogar teniendo en cuenta la situación económica del mismo durante los últimos 12 meses (o, en su caso, en los que lleva constituido el hogar)?

-Rico.......1
-Por encima de la media.......2
-En la media.......3
-Por debajo de la media.......4
-Casi pobre.......5
-Pobre.......6
-No sabe.......9
-No contesta.......0

E.93 ¿Cómo calificaría la situación actual de su hogar en relación con la situación de los siguientes hogares?

1. Mucho peor que la de ellos
2. Peor que la de ellos
3. Igual que la de ellos
4. Mejor que la de ellos
5. Mucho mejor que la de ellos
9. No sabe
0. No contesta

a) Hogar de sus padres en la actualidad .... |__|
b) Hogar de sus padres cuando tenían su actual edad .... |__|
c) Hogar de sus hermanos/as .... |__|
d) Hogar de su familia extensa (primas/os, tías/os) .... |__|
e) Los hogares de la mayoría de los vecinos inmediatos .... |__|
f) Los hogares de la mayoría de la sociedad española .... |__|

E.94 En comparación con hace 10 años, su nivel de vida ha

-Empeorado mucho.......1
-Empeorado poco.......2
-Permanecido igual.......3
-Mejorado poco.......4
-Mejorado mucho.......5
-No sabe.......9
-No contesta.......0

E.95 En su hogar actual ¿han pasado hambre en los últimos 10 años? ¿Y en la época anterior?

1. Sí, alguna vez, pero no ahora
2. Sí, con frecuencia, pero no ahora
3. Sí, la estamos pasando
4. No, nunca
9. No sabe
0. No contesta

a) Ahora (en los últimos 10 años) .... |__|
b) Antes .... |__|

E.96 Señale si por problemas económicos se han visto ustedes obligados en el último año a enfrentarse con alguno de los siguientes problemas:

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

a) Avisos de corte de luz, agua o teléfono .... |__|
b) Letras o alquileres impagados .... |__|
c) Sufrir algún tipo de amenaza de expulsión de su vivienda (inmediata o no) .... |__|
d) Reducción de gastos básicos (vestido, alimentación) .... |__|
e) Reducción de actividades de ocio .... |__|
f) Dejar de salir con amigos .... |__|
g) Reducción de actividades de ocio de la descendencia .... |__|
h) Necesidad de pedir ayuda económica a parientes o amigos .... |__|
i) Necesidad de pedir ayuda económica a una institución .... |__|
j) Abandono del proceso educativo .... |__|
k) Cambio de vivienda .... |__|
l) Pérdida de relaciones sociales habituales .... |__|
m) Necesidad de recurrir a roperos o similares .... |__|
n) Dejar de usar transporte público .... |__|
o) Dejar de comprar medicinas/seguir tratamiento .... |__|
p) No llevar una dieta adecuada .... |__|
q) Abandonar asociaciones o grupos .... |__|
r) Aceptar trabajos precarios o marginales .... |__|

F) VIVIENDA Y ENTORNO

F.97 Superficie de la vivienda (Superficie útil, aproximada, en metros cuadrados, contenida en el interior de los muros exteriores de la vivienda en m²
.... |__|__|__|

F.98 ¿Cuántas habitaciones tiene en total la vivienda? Incluye dormitorios, salas comedores, inclúyase la cocina si tiene 4 m² o más. No incluir baños, aseos, vestíbulos, pasillos o galerías
.... |__|__|

F.99 Régimen de tenencia de la vivienda

En propiedad
-Por compra, totalmente pagada 01
-Por compra, por pagos pendientes..02
-Por herencia o donación 03

Facilitada gratuita o semigratuitamente
-Por patrón/empresa por razón de trabajo 04
-Por otras personas hogares o instituciones 05

En alquiler
-Particular, sin muebles 06
-Particular, con muebles 07
-Alquiler social 08
-Realquilada 09

Otras situaciones
-Ocupada ilegalmente..10
-Otras..11
-No sabe 99
-No contesta..00

F.100 En caso de que sea en propiedad. Año de adquisición de la vivienda
Año .... |__|__|__|__|

F.101 ¿Su vivienda sufre alguna de estas situaciones? Respuesta múltiple
-Deficiencias graves en la construcción, ruina 1
-Insalubridad: humedades, suciedades y olores 2
-Existencia de barreras arquitectónicas con personas con minusvalía física en la misma..3
-Ninguna 4
-No sabe 9
-No contesta..0

F.102 EQUIPAMIENTO. De este listado de cosas, dígame por favor aquellas que considera necesarias y de las que no dispone porque no puede permitírselas	Considera es necesaria 1. Sí 2. No	Dispone 1. Sí 2. No
a) Agua corriente		
b) Agua caliente		
c) Energía eléctrica		
d) Evacuación aguas sucias		
e) Baño completo (retrete, lavabo, ducha)		
f) Calefacción		
g) Ascensor		
h) Cocina		
i) Frigorífico		
j) Lavadora		
k) Teléfono fijo		
l) Teléfono móvil		
m) Automóvil		
n) Furgoneta, camión		
o) Televisión		
p) Vídeo o DVD		
q) Ordenador		
r) Conexión a Internet		
s) Videojuego/Consola		
t) Una semana de vacaciones (viaje)		

G) SERVICIOS SOCIALES

(Todas las preguntas de este bloque están referidas sólo a la persona entrevistada)

Tabla de entidades de Gestoras de Servicios y otros recursos

01. Ctro. de Servicios Sociales de Comunidad Autónoma	08. Asociaciones de apoyo a transeúntes, albergues
02. Ctro. de Servicios Sociales de Ayuntamiento.	09. Asociaciones de apoyo a inmigrantes
03. Ctro. de Servicios Sociales privado de pago	10. Asociaciones de apoyo a personas discapacitadas
04. Cáritas	11. Asociaciones de apoyo a enfermos de SIDA
05. Cruz Roja	12. Empresas de inserción
06. Asociaciones gitanas	13. Otras. Decir nombre…………………
07. Asociación de mujeres	99. No sabe
	00. No contesta

G.103 ¿Ha acudido alguna vez a los Servicios Sociales de Base o Centros de Servicios Sociales en busca de ayuda?
-Sí . Continuar en G.105..1
-No 2
-No sabe..9
-No contesta 0

G.104 Sólo para las personas que han contestado no ¿Por qué no ha acudido Vd. Nunca a los SSB?
-No lo he necesitado 1
-No lo conoce..2
-Prefería otros servicios..3
-No sabe..9
-No contesta 0

(Quienes respondieron no en G.103, una vez respondan a G.104 pasan directamente al bloque de preguntas H)

G.105 Año en qué acudió por primera vez a los SSB
Año.. |__|__|__|__|
-No contesta 0

Encuestador: Se repasa el listado y anota las prestaciones que recibió y las que no, sólo de las que sí recibe se pregunta por el centro o entidad. Del resto (no recibió) se le pregunta Necesitaría (última columna)

G.106 Qué prestaciones o servicios ha recibido de los Servicios de Base/Unidades de Barrio	**a) Recibió** 1. Sí 2. No 9. No sabe 0. No contesta	**Anotar el Centro y codificar en 8**	**b) Código entidad (ver tabla página anterior)**	**c) ¿Necesitaría esta prestación?** 1. Sí 2. No 9. No sabe 0. No contesta
a) Información				
b) Orientación y consejo sobre sus problemas				
c) Renta mínima				
d) Apoyo personal continuado				
e) Apoyo psicológico				
f) Apoyo jurídico				
g) Intervención con menores, apoyo escolarización				
h) Educación/intervención familiar (resolución conflictos)				
i) Tramitación de otras ayudas sociales: comedor, guarderías, ayuda a domicilio, teleasistencia, centro de día, plaza en residencia, viviendas, etc.				
j) Orientación a recursos formativos o laborales externos (INEM)				
k) Cursos formativos				
l) Empleo directo				
m) Proyectos de apoyo a la búsqueda de empleo				
n) Acceso a empresas de inserción				
o) Actividades de grupo, apoyo grupal, etc.				

G.107 En conjunto ¿salió Vd. muy satisfecho, bastante satisfecho, poco o nada satisfecho de los SSB?

-Muy satisfecho 1
-Bastante satisfecho 2
-Poco satisfecho 3
-Nada satisfecho 4
-No sabe 9
-No contesta 0

G.108 ¿¿Ha encontrado alguno de estos problemas al acudir al Centro de Servicios Sociales?

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

a. Colas lista de espera ....
b. Lentitud en resolver los trámites ....
c. Excesiva burocracia, papeleos ....
d. Falta de claridad en la información ....
e. Falta de interés en los profesionales ....
f. Horario inadecuado ....
g. Falta de amabilidad o de respeto ....
h. Incomodidad de las instalaciones ....
i. Dificultad de comunicar telefónicamente con el servicio ....
j. Falta de preparación de los profesionales ....
k. Falta de medios para ayudarle ....

G.109 ¿Cuánto hace que estuvo por última vez en el Centro de Servicios Sociales? (Codificar meses: 01 = 1 mes o menos, 02 = 2 meses, 03 = 3 meses, 12 = 1 año)

....

G.110 En la actualidad ¿Acude a los Servicios Sociales?

-Sí ⇒ Pasar a H.113 1
-No 2
-No sabe 9
-No contesta 0

G.111 Si es que no: Año en el que dejó de acudir a los SS

....

G.112 En caso de respuesta negativa ¿por qué?

-Se resolvió su situación 1
-No le ofrecían soluciones 2
-Dejaron de atenderle 3
-Tenía dificultades para ir (horarios, transporte,etc.) 4
-Cambio de residencia 5
-No le atendieron bien, no le gusta el trato 6
-Acudo a otro sitio para solventar mis problemas 7
-No sabe 9
-No contesta 0

H) PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN

H.113 ¿Con qué frecuencia suele participar en las elecciones?	**a) Municipales**	**b) Autonómicas**	**c) Nacionales**
1. Nunca por no tener edad	1	1	1
2. Nunca por no tener derecho a voto	2	2	2
3. Nunca porque no me interesa	3	3	3
4. Nunca porque no sirve para nada	4	4	4
5. En algunas ocasiones	5	5	5
6. Casi siempre	6	6	6
7. Siempre	7	7	7
0. No contesta	0	0	0

H.114 De los siguientes grupos de personas que figuran en este listado ¿me puede decir con cuál se identifica Vd. más en primer lugar, es decir con cuál piensa Vd. que tiene más intereses comunes? Y en segundo lugar?	**a) En primer lugar**	**b) En segundo lugar**
01. Con las personas de la misma edad, de la misma generación	01	01
02. Con las personas del mismo sexo o género	02	02
03. Con las personas de la misma clase social	03	03
04. Con las personas de la misma región o nacionalidad	04	04
05. Con las personas del mismo municipio	05	05
06. Con las personas que tienen sus mismas ideas políticas	06	06
07. Con las personas que tienen mismas aficiones, gustos, costumbres, modas..	07	07
08. Con las personas que tienen sus mismas ideas religiosas	08	08
09. Con las personas de su misma profesión o trabajo	09	09
10. Con todas las personas por igual	10	10
11. Con ninguno/a	11	11
12. Está en duda	12	12
99. No sabe	99	99
00. No contesta	00	00

H.115 ¿Con qué frecuencia se relaciona con familiares, vecinos, amigos?
(Indicar el caso de mayor frecuencia)

1. No tiene relaciones
2. Diariamente
3. Varias veces por semana
4. Una vez por semana
5. Menos de una vez por semana
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

a. Miembros del hogar ....
b. Otros/as familiares ....
c. Amistades ....
d. Vecindad ....
e, Compañeros/as de trabajo ....

H.116 ¿Cómo son sus relaciones con los…
(Indicar el caso mejor)

1. No tiene relaciones, aunque tiene familiares, amigos, etc.
2. Malas o muy malas
3. Más bien malas
4. Más bien buenas
5. Buenas o muy buenas
8. No procede (no tiene)
9. No sabe
0. No contesta

a. Miembros de su hogar ....
b. Otros/as familiares ....
c. Amistades ....
d. Vecindad ....
e. Compañeros/as de trabajo ....

H.117 ¿Tiene o ha tenido alguna persona que pueda ayudarle cuando tiene problemas (prestar dinero, cuidar de Vd. o de alguna persona dependiente a su cargo, apoyo emocional, gestiones o papeles?	a) Ha tenido	b) Tiene
1. Sí	1	1
2. No	2	2
9. No sabe	9	9
0. No contesta	0	0

H.118 ¿Hay alguna persona a la que Vd. ayuda o ha ayudado cuando ella tiene problemas?	a) Ha ayudado	b) Ayuda
1. Sí	1	1
2. No	2	2
9. No sabe	9	9
0. No contesta	0	0

H.119 ¿Alguien de su hogar en los últimos 10 años..
(Respuesta múltiple)

1. Sí
2. No
9. No sabe
0. No contesta

a. Se ha separado, divorciado o ha dejado su pareja....................
b. Ha tenido o tiene algún trastorno de salud mental o depresión ....
c. Ha tenido o tiene problemas con el alcohol....................
d. Ha tenido o tiene problemas con otras drogas (ilegales, medicamentos).
e. Ha tenido o tiene problemas con el juego ....
f. Ha tenido o tiene antecedentes penales....................
g. Ha recibido o recibe malos tratos físicos ....
h. Ha recibido o recibe malos tratos psicológicos ....
ii. Ha sido o está a punto de ser madre adolescente sin pareja en casa ....
jj. Ha muerto de forma violenta....................
k. Ha intentado o se ha suicidado....................

H.120 Hablando en términos generales ¿diría Vd. que se puede confiar en la gente o que todas las precauciones son pocas a la hora de tratar con las personas

-Siempre se puede confiar en la gente....................1
-Se puede confiar en la gente casi siempre....................2
-Casi siempre ha que tomar precauciones 3
-Siempre hay que tomar precauciones 4

H.121. Ahora le voy a leer una lista de organizaciones y grupos voluntarios. ¿Podría decirme si es Vd. un miembro activo, inactivo o si no es miembro de cada una de ellas?

1. No es miembro
2. Miembro activo
3. Miembro no activo
9. No sabe
0. No contesta

a. Asociaciones religiosas ....
b. Organizaciones deportivas ....
c. Sindicatos....................
d. Partidos políticos ....
e. Organizaciones ecologistas....................
f. Asociación vecinal ....
g. Asociación de mujeres....................
h. Asociación de jóvenes ....
i. Asociación de mayores....................
j. Asociaciones educativas ....
k. Asociaciones profesionales: gremios, colegios profesionales...................
l. Colectivos cívicos o sociales (Asoc.deportivas, culturales, peñas, etc.) ...

H.122 Ahora quisiéramos conocer cómo se siente Vd. respecto a una serie de aspectos de su vida. En concreto dígame qué número de esta escala que le voy a enseñar refleja mejor lo que Vd. siente con respecto a cada uno de los aspectos. Tenga en cuenta para responder lo ocurrido en el último año y lo que cree que ocurrirá el año próximo

1. Completamente insatisfecho
2. Bastante insatisfecho
3. Insatisfecho
4. Ni satisfecho ni insatisfecho
5. Satisfecho
6. Bastante satisfecho
7. Completamente satisfecho
8. No procede
9. No sabe
0. No contesta

a. A su vida en general .... |__|

b. A su familia en general .... |__|

c. Al dinero del que dispone .... |__|

d. A su vivienda .... |__|

e. A su educación .... |__|

f. A su trabajo actual .... |__|

g. A su capacidad de compra. Lo que Vd. puede comprar .... |__|

h. A su barrio .... |__|

i. Lo que hace su Ayuntamiento .... |__|

j. Lo que hace el gobierno de la CC.AA. .... |__|

k. Lo que hace el gobierno estatal .... |__|

l. La Sanidad .... |__|

m. La Educación .... |__|

n. El INEM .... |__|

o. El transporte .... |__|

p. Administración de Justicia .... |__|

q. Fuerzas del Orden .... |__|

Entrevistador/a:
En el caso de cumplirse los requisitos marcados en el manual para el entrevistador, intentar concertar cita para realizar el "cuestionario longitudinal".

No olvidarse de rellenar las preguntas de la página 20, son apreciaciones del entrevistador, no se formulan a la persona entrevistada.

A RELLENAR POR EL ENTREVISTADOR/A

U.1 Tipo de barrio
-Viviendas diseminadas o zona rural 01
-Suburbio, zona marginal 02
-Barrio obrero deteriorado 03
-Barrio antiguo deteriorado 04
-Barrio obrero en buenas condiciones 05
-Barrio antiguo en buenas condiciones 06
-Área mixta central 07
-Área mixta periférica 08
-Zona residencial de nivel medio 09
-Zona residencial de clase alta 10
-No sabe 99

U.2 Espacios públicos del barrio

	a. Acera-do	b. Ilumi-nado	c. Mobiliario urbano (bancos, papeleras)
1. Sí	1	1	1
2. Sí, en mal estado	2	2	2
3. No	3	3	3

U.3 Situación de alojamiento
-Chabola 1
-Cueva 2
-Bajera, garaje 3
-Barracón, prefabricado o similar 4
-En piso 5
-En vivienda unifamiliar 6
-Otras 7

U.4 Tipo de familia
-Rica 1
-Por encima de la media 2
-En la media 3
-Por debajo de la media 4
-Casi pobre 5
-Pobre 6
-No sabe 9
-No contesta 0

U.5 ¿Presenta el hogar alguna de estas características
- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana 1
- Hogar perteneciente a minoría étnica gitana trasmontana/portuguesa, gitanos rumanos 2
- Hogar inmigrante extracomunitario 3
- Ninguna 4

U.6 ¿Ha detectado alguna de estas situaciones en la vivienda?
-Deficiencias graves en la construcción, ruina, etc. 1
-Humedades 2
-Olores (indicio de insalubridad) 3
-Barreras arquitectónicas graves 4
-Entorno muy degradado (guetto, insalubre, falta de agua, suciedad, no accesos) 5

U.7 ¿Consideras fiables los datos ofrecidos en:?

(Anota para cada bloque del cuestionario tu opinión circulando el código correspondiente)

	Sí	Sí con algún reparo	No	NS/NC
a. Características personas, composición del hogar	1	2	3	9
b. Educación	1	2	3	9
c. Salud. Autovalimiento	1	2	3	9
d. Empleo, formación	1	2	3	9
e. Actividades económicas, ingresos	1	2	3	9
f. Vivienda	1	2	3	9
g. Servicios sociales	1	2	3	9
h. Relaciones sociales	1	2	3	9

A 3 Cuestionario longitudinal

Nº de Cuestionario: ______

Nº de Ruta: ______

Nº Entrevista de la ruta: ______

Otros datos de la entrevista:

Fecha y hora de realización

Día: ______

Mes: ______

Hora: ______

Duración (en minutos) ______

Datos de la persona entrevistada:

Nombre: ______

Dirección: ______

Teléfono de contacto: ______

Provincia: ______

Municipio: ______

Punto arranque ruta: ______

Cód. Equipo: ______

Cód. Entrevistador/a: ______

1. INFANCIA Y ADOLESCENCIA

CL.1 Antes de que Vd. cumpliera los 18 años de edad, ¿vivió siempre con su padre y madre biológicos?

- Sí (Pasar a pregunta CL.4) 1
- No 2

CL.2 ¿Podría decirme, por favor, por qué motivo no vivió siempre con sus dos padres biológicos? Respuesta múltiple

- Uno de los padres falleció 1
- Mis padres se separaron o divorciaron 2
- Mis padres no tenían suficiente dinero 3
- Uno de ellos tenía problemas de salud graves 4
- Mi estado de salud o mi situación personal exigía una atención específica que no me podrían dar mis padres 5
- Consideraron que era mejor para mi formación 6
- Me marché de casa 7
- Otros (Indicar) 8
- No sabe 0

CL.3 Si no vivió siempre con su madre y padre biológicos ¿Con qué persona o personas vivió Vd. en aquélla época? Respuesta mútliple

- Con la madre biológica exclusivamente 01
- Con el padre biológico exclusivamente 02
- Con padre o madre biológicos y madrastra o padrastro 03
- Alternando con el padre y con la madre 04
- Con otros familiares 05
- Con padres adoptivos en una familia de acogida 06
- En un centro de menores 07
- En un internado, colegio o residencia para jóvenes 08
- En un piso con amigos 09
- Otros (indicar) 10

CL.4 Cuando Vd. tenía entre 12 y 16 años de edad, ¿cómo calificaría las relaciones que Vd. mantenía con:

1. No tenía relaciones, aunque tiene familiares, amigos, etc. / 2. Malas o muy malas / 3. Más bien malas / 4. Más bien buenas / 5. Buenas o muy buenas / 8. No procede / 9. No sabe / 0. No contesta

a. Miembros de su hogar (padre, madre o tutores con los que residía ______

b. Otros/as familiares ______

c. Amistades ______

d. Vecindad ______

e. Maestras/os o profesorado ______

(En el caso en el que conteste que las relaciones son malas o muy malas con cualquiera de las personas contempladas en CL.4, hacer la pregunta CL.5)

CL.5 Siendo sus relaciones malas o muy malas ¿Encontraba a alguna persona que le comprendiera y a la cual Vd. podía confiar sus problemas?

- Sí (Pasar a pregunta CL.6) 1
- No (Hacer la pregunta CL.7) 2

CL.6 ¿Quién o quiénes eran esas personas? Respuesta múltiple
-Alguna persona de su núcleo familiar (padre, madre) 1
-Alguna persona de su familia extensa con la que no convivía 2
-Pareja 3
-Amistades 4
-Vecindad 5
-Persona profesional (indicar cuál o cuáles) 6
-Persona perteneciente a ONG, asociación, entidad privada 7
-Otros (Indicar) 8

CL.7 Entre los 12 y los 16 años, dígame por favor si practicó alguna de las actividades que le voy a citar y en caso afirmativo la frecuencia con que más o menos las hacia y durante cuánto tiempo

1. Nunca
2. A veces, pero de manera irregular
3. Regularmente pero menos de dos años
4. Regularmente durante dos o más años

a. Entrenamiento deportivo supervisado por adultos .... |__|

b. Clases de música, danza, idiomas u otras materias .... |__|

c. Actividades lúdicas o culturales en asociaciones o centros sociales ... |__|

d. Actividades religiosas .... |__|

2. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

A continuación voy a pedirle algunos datos sobre sus estudios…

CL.8 Durante el tiempo que iba a la escuela, ¿recuerda si hacía deberes o se preparaba las lecciones en casa y, en caso afirmativo, sus padres ¿le ayudaron alguna vez?
-No lo hacía casi nunca 1
-Sí, lo hacía pero mi madre/padre no me ayudaban 2
-Sí, lo hacía ayudado a veces por mi madre/padre 3
-Sí, lo hacía ayudado siempre por mi madre/padre 4
-No sabe 9
-No contesta....0

CL.9 ¿Podría decirme si alguna vez fue expulsado de un centro educativo? En caso afirmativo, ¿cuántas veces? (Anotar el número de veces)
-(Anotar número de veces).... |__|
8 = Nunca
9 = No sabe
0 = No contesta

CL.10 ¿Abandonó Vd. los estudios antes de alcanzar una formación superior, ya sea profesional (FP grado superior), ya sea universitaria?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.16)....2

Sólo para personas que hayan abandonado los estudios antes de alcanzar una formación superior, ya sea profesional (FP Grado Superior), ya sea universitaria: se hacen las preguntas CL.11 a CL.15

CL.11 ¿Cuándo Vd. abandonó los estudios hubo alguien que trató de convencerle para que no lo hiciera?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.13) 2

CL.12 ¿Qué persona o personas fueron? Respuesta múltiple
-Alguna persona de su núcleo familiar (padre, madre, tutor/a) 1
-Alguna persona de su familia....2
-Pareja....3
-Amistades....4
-Vecindad 5
-Persona profesional (indicar cuál o cuáles: profesorado, psicólogo, trabajador social)....6
-Persona perteneciente a ONG, asociación, entidad privada 7
-Otros (Indicar)....8

CL.13 ¿Desde que abandonó los estudios por primera vez, volvió alguna vez a estudiar de nuevo para alcanzar un título?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.16) 2

Sólo para aquellas personas que han vuelto a estudiar de nuevo, una vez han abandonado los estudios

CL.14 ¿Cuando Vd. volvió a estudiar de nuevo hubo alguien que le apoyara o animara para hacerlo?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.16) 2

CL.15 ¿Qué persona o personas fueron? Respuesta múltiple
-Alguna persona de su núcleo familiar (padre, madre, tutor/a) 1
-Alguna persona de su familia....2
-Pareja....3
-Amistades....4
-Vecindad 5
-Persona profesional (indicar cuál o cuáles: profesorado, psicólogo, trabajador social)....6
-Persona perteneciente a ONG, asociación, entidad privada 7
-Otros (Indicar)....8

CL.16 A lo largo de su vida, ¿ha realizado Vd. algún tipo de actividad formativa?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.23) 2

Sólo para aquellas personas que hayan realizado actividades formativas se les hace desde CL.17 A CL.22

CL.17-CL.20 Dígame por favor, en orden de importancia, las actividades formativas (máximo de cuatro) que Vd. ha realizado a lo largo de su vida y que considere especialmente relevantes (cursillos, actividades de ocio y tiempo libre, terapias, etc.)
De cada uno de estos cursos dígame igualmente la razón o razones por las que acudió a los mismos, así como qué ha conseguido con cada uno de ellos.

	CL.17 Máxima importancia Curso 1	CL.18 Curso 2	CL.19 Curso 3	CL.20 Menor importancia Curso 4
a) Curso o actividad				
b) ¿Para qué acudió al curso?				
c) ¿Qué ha conseguido?				

a) Cursos
1. Formación Pre-laboral
2. Formación Profesional
3. Formación continúa
4. Desarrollo personal
5. Ocio y tiempo libre
6. Otros

b) Razones para las que acudió a los mismos
1. Encontrar un empleo, mantenerlo, cambiar, mejorar la cualificación, conseguir una beca
2. Mantener o no perder algún tipo de ayuda que recibía por parte de organismos públicos o privados
3. Realizar actividades, matar el tiempo
4. Conocer gente, desarrollar habilidades sociales
5. Otras (indicar)

c) ¿Qué ha conseguido con ellos?
1. Encontrar un empleo, mantenerlo, cambiar, mejorar la cualificación, conseguir una beca
2. Mantener o no perder algún tipo de ayuda que recibía por parte de organismos públicos o privados
3. Realizar actividades, matar el tiempo
4. Conocer gente, desarrollar habilidades sociales
5. Otras (indicar)

CL.21 ¿Cuándo Vd. realizó dichos cursos o actividades hubo alguien que le apoyara o animara para hacerlo?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.23)....2

CL.22 ¿Qué persona o personas fueron? Respuesta múltiple
-Alguna persona de su núcleo familiar (padre, madre, tutor/a)....1
-Alguna persona de su familia....2
-Pareja 3
-Amistades 4
-Vecindad....5
-Persona profesional (indicar cuál o cuáles: profesorado, psicólogo, trabajador social)....6
-Persona perteneciente a ONG, asociación, entidad privada....7
-Otros (Indicar) 8

3. VIVIENDA

Vamos a pasar ahora a tratar el tema de la vivienda

CL.23 ¿Me podría decir a qué edad dejó de vivir en casa de sus padres o tutores?
-(Edad a la que dejó de vivir con ellos).... |__|__|
99 = Nunca dejó de vivir con ellos (Pasar a CL.29)
00 = NS/NC

CL.24 ¿Ha vuelto alguna vez a vivir de nuevo con ellos?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.29)....2

CL.25-CL.28 ¿Cuál fue el motivo por el que Vd. volvió? ¿y la edad aproximada a la que lo hizo? Respuesta múltiple. Marcar las respuestas a ambas preguntas tantas veces como haya vuelto a vivir con los padres

	a. Motivo	b. Edad
CL. 25 Primera vez	☐	☐☐
CL. 26 Segunda vez	☐	☐☐
CL. 27 Tercera vez	☐	☐☐
CL. 28 Cuarta vez	☐	☐☐

a. Motivo
1. Separación y divorcio
2. Dificultades económicas
3. Problemas de salud
4. Embarazos no deseados
5. Cuidado de padre y/o madre
6. Compañía (no soledad)
7. Otros (indicar)

CL.29 ¿Ha tenido alguna vez en su vida una vivienda que sea de su propiedad?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.31)....2

CL.30 ¿A qué edad?
-(Edad).... |__|__|

CL.31 ¿Vive Vd. o ha vivido alguna vez, en una vivienda de alquiler?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.40)....2

CL.32-CL.35 ¿Qué edad tenía y con quién ha vivido de alquiler?

	a. Personas con las que ha convivido	b. Edad de inicio de la convivencia	c. Edad fin de la convivencia
CL. 32 Primera vez	☐	☐☐	☐☐
CL. 33 Segunda vez	☐	☐☐	☐☐
CL. 34 Tercera vez	☐	☐☐	☐☐
CL. 35 Cuarta vez	☐	☐☐	☐☐

a. Personas con las que ha convivido
1. Familiares
2. Amistades
3. Realquiler
4. Servicios Sociales
5. ONG, asociación, entidad privada
6. Vivo o vivía solo/a
7. Otros (indicar)

99 = No ha concluido

CL.36 ¿Alguna vez en su vida ha tenido problemas para el pago del alquiler que le obligasen a abandonar la vivienda?
-Sí, en una ocasión 1
-Sí, en varias ocasiones 2
-No (Pasar a la pregunta CL.40) 3

CL.37 En caso afirmativo, dígame qué edad tenía Vd. en la ocasión u ocasiones en las que tuvo que abandonar la vivienda por impago del alquiler

a) Edad primera vez .... |__|__|
b) Edad segunda vez.... |__|__|
c) Edad tercera vez .... |__|__|

CL.38 ¿Recibió ayuda de alguna persona para pagar el alquiler o para buscar soluciones a la situación y solventar el pago de los mismos?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.40) 2

CL.39 ¿Quién le prestó esa ayuda?
-Alguna persona de su núcleo familiar (padre, madre, tutor/a) 1
-Alguna persona de su familia extensa....2
-Pareja....3
-Amistades....4
-Vecindad 5
-Alguna persona profesional (indicar cuál: educadora social, trabajador social)....6
-Persona perteneciente a ONG, asociación, entidad privada 7
-Otros (Indicar)....8

CL.40 ¿Alguna vez en su vida ha tenido problemas para el pago de la hipoteca, en la compra de una vivienda que le obligase a perder la misma?
-Sí, en una ocasión 1
-Sí, en varias ocasiones 2
-No (Pasar a la pregunta CL.44) 3
-Nunca tuve hipoteca....4

CL.41 En caso afirmativo, dígame qué edad tenía Vd. en la ocasión u ocasiones en las que perdió la vivienda por impago de los pagos de la hipoteca

a) Edad primera vez .... |__|__|
b) Edad segunda vez.... |__|__|
c) Edad tercera vez .... |__|__|

CL.42 ¿Recibió ayuda de alguna persona para pagar la hipoteca o para buscar soluciones a la situación y solventar el pago o pagos pendientes?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.44) 2

CL.43 ¿Quién le prestó esa ayuda?
-Alguna persona de su núcleo familiar (padre, madre, tutor/a)....................................1
-Alguna persona de su familia extensa..2
-Pareja..3
-Amistades..4
-Vecindad..5
-Alguna persona profesional (indicar cuál: educadora social, trabajador social)........6
-Persona perteneciente a ONG, asociación, entidad privada.....................................7
-Otros (Indicar)...8

CL.44 ¿Alguna vez ha tenido que dormir en la calle?
-Sí, en una ocasión...1
-Sí, en varias ocasiones...2
-No (Pasar a la pregunta CL.50)..3

CL.45-CL.47 Dígame, por favor cuánto tiempo (en meses) y qué edad tenía Vd. cuando esto sucedió

	a. Edad	b. Cuántos meses
CL. 45 Primera vez		
CL. 46 Segunda vez		
CL. 47 Tercera vez		

CL.48 En alguna de esas ocasiones ¿encontró a alguien que le ayudara a salir de esa situación?
-Sí, en una ocasión...1
-Sí, en varias ocasiones...2
-No (Pasar a la pregunta CL.50)..3

CL.49 ¿Quién le prestó principalmente esa ayuda?
R.T.

1. Alguna persona de su núcleo familiar (madre, padre, tutor/a…)
2. Alguna persona de su familia extensa
3. Pareja
4. Amistades
5. Vecindad
6. Alguna persona profesional (indicar cuál: educadora social, trabajador social)
7. ONG, asociación, entidad privada
8. Otros (indicar)

a) Primera vez...
b) Segunda vez...
c) Tercera vez...

4. TRABAJOS REMUNERADOS

CL.50 ¿Ha trabajado Vd. alguna vez?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.61)...2

A continuación le agradecería nos diese algunos datos de los cuatro primeros trabajos que haya tenido desde que comenzó a trabajar. Si entre éstos no se encuentra el más destacado dentro de su vida laboral, dígame también los datos de este otro trabajo

e. Regularidad de la situación:
1. Contrato y alta en la S.S.
2. Sin contrato pero cotiza a la S.S.
3. Actividad cuenta propia regularizada (S.S., autónoma/o, licencia fiscal)
4. No regularizada (sin contrato y sin S.S.)
9. No sabe
0. No contesta

g. ¿Cómo consiguió el empleo?
1. A través de una oficina de empleo
2. Presentando solicitudes a empresas
3. A través de relaciones personales
4. A través de la prensa
5. Concurso de oposiciones públicas
6. A través de los Servicios Sociales, asociaciones u ONG
7. Otros métodos
9. No sabe
0. No contesta

h. Cuando haya abandonado su ocupación, motivo por el que lo hizo
01. Cambio a un empleo mejor
02. Formación, estudios, oposiciones
03. Servicio Militar
04. Cierre de la empresa o negocio
05. Despido
06. Jubilación
07. Enfermedad
08. Crianza de la descendencia
09. Cuidado de persona dependiente
10. Otros
11. Continúa con la actividad

	a. Edad inicio	b. Tiempo en meses	c. Ocupación Código	d. Código de actividad (tabla adjunta CNAE adaptada)	e. Regul. situación	f. Tipo de contrato 1. Fijo 2. Temporal	g. Cómo consiguió empleo	h. Cuando abandona su ocupación, motivo por el que lo hizo
CL.51 Primero								
CL.52 Segundo								
CL.53 Tercero								
CL.54 Cuarto								
CL.55 Trabajo destacado								

CL.56 ¿Alguna vez ha estado sin trabajar *durante un año o más tiempo*?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.61)...2

CL.57-CL.60 ¿Me podría indicar por favor cuáles fueron los periodos más largos (máximo de cuatro) que Vd. ha estado sin trabajar desde comenzó a hacerlo? ¿Cuánto tiempo duraron? ¿Qué edad tenía Vd. y cuál era el motivo principal por el que ha estado sin trabajar desde los 16 años?

	CL.57 Primera vez	CL.58 Segunda vez	CL.59 Tercera vez	CL. 60 Cuarta vez
a. Tiempo duración (en meses)				
b. Edad				
c. Motivos 1. Estudios 2. Servicio Militar 3. No encontrar empleo pese a buscarlo 4. Salud 5. Cuidado descendencia 6. Cuidado personas dependientes 7. Otros (indicar)				

5. RELACIONES FAMILIARES Y APOYO SOCIAL EN LA EDAD ADULTA

CL.61 ¿Podría decirme si viven todavía sus padres (o tutores en el caso de que la persona entrevistada pasara su infancia con otras personas ajenas a los padres biológicos)?

-Sí, los dos (Pasar a la pregunta CL.63)....................1
-Sólo la madre....................2
-Sólo el padre....................3
-No, ambos fallecieron....................4

CL.62 ¿Podría decirme qué edad tenía Vd. Cuando su padre/madre falleció o fallecieron?

a. Edad cuando falleció el padre....................
b. Edad cuando falleció la madre....................
99 = NS/NC
01 = Un año o menos

CL.63 Ahora vamos a hablar de parejas y familias. Dígame, por favor, si alguna vez ha formado una familia

-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL.69)....................2

CL.64-CL.68 En caso afirmativo, dígame para cada familia que haya formado los siguientes datos: **¿Cuánto tiempo ha durado la convivencia? ¿Cuál ha sido el motivo del cese de la convivencia? ¿Ha tenido hijas o hijos durante dicha convivencia? ¿Cuántos? ¿A qué edad los tuvo Vd.?**

	CL.64 Primera familia	CL.65 Segunda familia	CL.66 Tercera familia	CL. 67 Cuarta familia	CL. 68 Quinta familia
a. ¿Se casaron? 1. Sí 2. No					
b. Tiempo de convivencia (años)					
c. Motivo del cese de la convivencia: 1. Separación o divorcio 2. Fallecimiento 3. Otro 4. No procede (no concluyó)					
d. Número de hijas e hijos fruto de ese núcleo familiar					
e. Edad a la que tuvo esa descendencia					

CL.69 Cuando Vd. ha tenido problemas personales que ha considerado no podía solucionarlo sólo/a ¿ha acudido a alguna persona profesional?

-Nunca lo he necesitado (Pasar a la pregunta CL.75)....................1
-Nunca acudí, a pesar de que en alguna ocasión he pasado malos momentos (Pasar a la pregunta CL.74)....................2
-Sí, alguna vez....................3

CL.70-CL.73 Si la respuesta fue afirmativa, dígame por favor, para cada vez que acudiese al profesional, la edad que tenía al inicio de la ayuda y la que tenía al finalizar dicha ayuda

	a. Edad inicio	b. Edad fin
CL. 70 Primera vez		
CL. 71 Segunda vez		
CL. 72 Tercera vez		
CL. 73 Cuarta vez		

No sabe = 99
No contesta = 00

(La CL.74 se hace sólo a quienes respondieron 2 en CL.69)

CL.74 ¿Me podría decir la razón principal por la que no acudió en busca de ayuda experta?
-No sabía que el servicio existiese 1
-No sabía como hacer para contactar con un profesional 2
-No tenía dinero para pagarlo........3
-No pensaba que un profesional pudiera ser de mucha ayuda 4
-Lo intenté, pero tardaban mucho en darme hora de visita........5
-Otros (Indicar) 6
-No sabe 9
-No contesta........0

6. SALUD

CL.75 ¿En alguna ocasión ha tenido Vd. que cuidar a una persona gravemente enferma o discapacitada?
-Sí, una vez........1
-Sí, en más de una ocasión........2
-No (Pasar a la pregunta CL.80)........3

CL.76-CL.78 Para cada vez que haya tenido que cuidar de una persona enferma o discapacitada, dígame la edad que tenía y durante cuánto tiempo la cuidó. (El tiempo expresado en meses)

	a. Edad	b. Tiempo
CL. 76 Primera vez	☐☐	☐☐☐
CL. 77 Segunda vez	☐☐	☐☐☐
CL. 78 Tercera vez	☐☐	☐☐☐

CL.79 ¿Tuvo para Vd. alguno de los efectos de los que a continuación se nombran el prestar dicho cuidado o apoyo? Respuesta múltiple
-No, ninguno........01
-Deterioro en mi salud física........02
-Deterioro en mi salud psíquica........03
-Deterioro en mi economía familiar........04
-Dificultades para realizar el trabajo doméstico cotidiano 05
-Dificultades para iniciar estudios o formación 06
-Dificultades para continuar con los estudios o la formación........07
-Dificultades para buscar un trabajo remunerado........08
-Dificultades para continuar con el trabajo remunerado realizado hasta ese momento........09
-Reducción del tiempo libre........10
-Reducción de las relaciones sociales........11
-Reducción de las redes sociales........12
-Relaciones conflictivas entre las diferentes personas miembros de la familia 13
-Otros........14

7. SEGURIDAD ECONÓMICA

CL.80 ¿Alguna vez en su vida se ha encontrado con que durante más de seis meses ni Vd. ni nadie en su hogar tuviera un empleo remunerado?
-Sí 1
-No (Pasar a la pregunta CL. 84) 2

CL.81-CL.83 Para cada vez que se haya encontrado en esta circunstancia, dígame la edad que tenía al iniciarse dicha circunstancia y la que tenía cuando se superó la situación. ¿Con qué fuentes de ingresos contaba en esos momentos?

c. ¿Con qué fuentes de ingresos contaba su hogar en esos momentos para vivir?
Respuesta múltiple
1. Ahorros
2. Ayudas de la familia
3. Ayudas de amigos
4. Pensiones públicas (jubilación, discapacidad)
5. Asistencia social, renta mínima de inserción…
6. Otras

	a. Edad Inicio	b. Edad fin	c. Fuentes de Ingresos
CL. 81 Primera vez	☐☐	☐☐	☐☐☐
CL. 82 Segunda vez	☐☐	☐☐	☐☐☐
CL. 83 Tercera vez	☐☐	☐☐	☐☐☐

CL.84 ¿Qué edad aproximada tenía Vd. cuando mejor ha sido la situación económica de su hogar y cuando dicha situación fue la peor (incluya el periodo en el que vivía con sus padres)

	Edad aproximada
a. Los de mejor situación económica	☐☐
b. Los de peor situación económica	☐☐



ISBN 978-84-8440-490-3
9 788484 404903
Cáritas
GOBIERNO
DE ESPAÑA
MINISTERIO
DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE
SECRETARÍA DE ESTADO
DE POLÍTICA SOCIAL
DIRECCIÓN GENERAL
DE POLÍTICA SOCIAL